

Stadtforschung aktuell

Jörg Bogumil · David H. Gehne ·
Louisa Anna Süß

Ehrenamtliche Bürgermeister in Deutschland

Das unbekannte Wesen

OPEN ACCESS



Springer VS

Stadtforschung aktuell

Reihe herausgegeben von

Hellmut Wollmann, Institut für Sozialwissenschaften
Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Deutschland

Sabine Kuhlmann, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

Jörg Bogumil, Fakultät für Sozialwissenschaft
Ruhr-Universität Bochum, Bochum, Deutschland

Die den frühen 1980er-Jahren begründete Schriftenreihe verfolgt das Ziel, als publizistisches Sprachrohr einer praxisnahen Kommunal- und Regionalforschung zu dienen und eine breite Leser*innenschaft in Wissenschaft, Lehre und Praxis anzusprechen. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen und Krisen, mit denen („all politics is local“) lokale und regionale Politik zunehmend konfrontiert sind, wird die publizistische (und darüber hinaus politische) Aufgabe der Schriftenreihe wichtiger und dringlicher denn je.

Jörg Bogumil • David H. Gehne •
Louisa Anna Süß

Ehrenamtliche Bürgermeister in Deutschland

Das unbekannte Wesen

 Springer VS

Jörg Bogumil
Fakultät für Sozialwissenschaft
Ruhr-Universität Bochum
Bochum, Deutschland

David H. Gehne
Fakultät für Sozialwissenschaft
Ruhr-Universität Bochum
Bochum, Deutschland

Louisa Anna Süß
Fakultät für Sozialwissenschaft
Ruhr-Universität Bochum
Bochum, Deutschland



ISSN 2629-6373

ISSN 2629-6381 (electronic)

Stadtforschung aktuell

ISBN 978-3-658-43893-7

ISBN 978-3-658-43894-4 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-43894-4>

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

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en) 2024

Dies ist eine Open Access Publikation.

Open Access Dieses Buch wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Die in diesem Buch enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten. Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Das Papier dieses Produkts ist recycelbar.

Vorwort

Bürgermeister sind zentrale Akteure einer bürgernahen politischen Repräsentation in Deutschland. Sie sind vor Ort präsent. Diese Nähe führt neben der zentralen Rolle in der Kommune als Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung dazu, dass Bürgermeister mehr Vertrauen der Bevölkerung genießen als Politiker in Land oder Bund. Weitgehend übersehen wird, dass knapp 60 % von ihnen ehrenamtlich tätig sind. Sie führen ihre Tätigkeit zum Teil mit erheblichem Zeitaufwand neben Beruf, Familie und weiteren Ehrenämtern aus. Sie sind besonders in ländlichen Räumen vertreten, in denen Kommunalpolitik anders funktioniert als in Großstädten. Eine begrenzte Infrastruktur, häufig geringe Ressourcenausstattung, geringe Relevanz von Parteien und Abhängigkeiten durch die Eingliederung in höhere Ebenen des politischen Systems durch eine Verwaltungsgemeinschaft und den Kreis konstruieren eine besondere Umgebung für ehrenamtliche Bürgermeister, die sich von Hauptamtlichen stark unterscheidet. Zusammen mit tausenden von ebenfalls ehrenamtlich tätigen Mandatsträgern in den kommunalen Räten und Kreistagen bilden sie das Rückgrat der kommunalen Selbstverwaltung.

Gemessen an der Tatsache, wie verbreitet ehrenamtliche Bürgermeister in Deutschland sind, hat auch uns überrascht, wie wenig aus der Forschung über sie bekannt war. Der Fokus der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Bürgermeistern liegt eindeutig auf den hauptamtlich tätigen Amtskollegen. Im Rahmen der Ausschreibung des Forschungsvorhabens zum Thema „Ehrenamtliches Engagement in ländlichen Räumen“ im Rahmen des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung und regionale Wertschöpfung (BULE plus) des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft ergab sich die Gelegenheit diese Forschungslücke anzugehen. Wir bedanken uns herzlich für diese Unterstützung. Unser besonderer Dank gilt

zudem dem Städte- und Gemeindebund und seinen beteiligten Landesverbänden, die uns bei der Durchführung des Forschungsprojektes maßgeblich unterstützt haben. Ohne diese Unterstützung wäre dieses Vorhaben kaum durchführbar gewesen. Außerdem bedanken wir uns bei allen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, die sich an der Befragung beteiligt haben, die sich uns im Vorfeld für Interviews zur Verfügung gestellt und die nach der Befragung in drei Workshops die Ergebnisse mit uns diskutiert und uns wichtige Anregungen für die Entwicklung von Handlungsempfehlungen gegeben haben.

Wir hoffen, dass wir mit den vorliegenden Ergebnissen dazu beitragen können, dass dem „unbekannten Wesen“ des ehrenamtlichen Bürgermeisters etwas mehr Aufmerksamkeit und Wertschätzung entgegengebracht wird. Erfreulicherweise war es möglich diese Publikation auch als „open access“ möglichst vielen interessierten Personen zugänglich zu machen.

Bochum, Deutschland
November 2023

Jörg Bogumil
David H. Gehne
Louisa Anna Süß

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Problembeschreibung und Forschungsstand	1
1.2	Fragestellung und methodisches Vorgehen	3
	Literatur	8
2	Institutioneller Rahmen	11
2.1	Wahl zum ehrenamtlichen Bürgermeister	11
2.2	Kompetenzen des ehrenamtlichen Bürgermeisters	15
2.3	Struktur der Verwaltungsgemeinschaften	16
2.4	Wahlmöglichkeit der Kommune zwischen Ehrenamt und Hauptamt	18
2.5	Aufwandsentschädigung	20
	Literatur	21
3	Ehrenamtliche Bürgermeister im regionalen Vergleich	23
3.1	Räumliche Verteilung der eBm	24
3.2	eBm und ländlicher Raum	27
	Literatur	30
4	Ehrenamtliche Bürgermeister und Wahlen	33
4.1	Kandidatenangebot, Bedeutung von Parteien und Amtsbonus	34
4.2	Wahlbeteiligung und Wahlergebnisse	39
4.3	Zusammenfassung	42
	Literatur	43

5	Sozialprofil, Amtsführung und Problemlagen	45
5.1	Sozialprofil und politisches Profil	45
5.1.1	Alter, Geschlecht und Familiensituation	46
5.1.2	Bindung zur Gemeinde	48
5.1.3	(Aus-)Bildung und berufliche Situation	49
5.1.4	Länge der Amtszeit	52
5.1.5	Mitgliedschaft in Partei oder Wählervereinigung	54
5.1.6	Ehrenamtliches Engagement	58
5.1.7	Zusammenfassung	58
5.2	Kommunalpolitische Rahmenbedingungen	59
5.2.1	Gemeindegröße und Typ der Verwaltungsgemeinschaft ...	60
5.2.2	Eigenes Personal der Gemeinde	61
5.2.3	Haushaltssituation	64
5.2.4	Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat und Konflikt- haftigkeit	65
5.2.5	Zusammenfassung	68
5.3	Amtsführung der ehrenamtlichen Bürgermeister	69
5.3.1	Tätigkeit und Zeitaufwand	69
5.3.2	Relevanz der Aufgaben	72
5.3.3	Zusammenarbeit mit der Verwaltung	77
5.3.4	Entscheidungsstrukturen des Rates und Konkordanzdemokratie	81
5.3.5	Einschränkende Faktoren der Amtsführung	84
5.3.6	Zusammenfassende Bewertung der Möglichkeiten im Amt	89
5.4	Anfeindungen im Amt	94
5.5	Motivation, Nachwuchs und Wechsel zur Hauptamtlichkeit	98
5.5.1	Motivation zur Kandidatur	98
5.5.2	Bereitschaft zur Kandidatur	100
5.5.3	Nachwuchsgewinnung	104
5.5.4	Hauptamtlichkeit als Alternative zum Ehrenamt	107
	Literatur	110
6	Zusammenfassung und Handlungsvorschläge	113

Abbildungsverzeichnis

Abb. 3.1	Verteilung ehrenamtlicher (eBm) und hauptamtlicher (hBm) Bürgermeister. (Quelle: Gemeindeverzeichnis Destatis, eigene Recherchen. Kartengrundlage GeoBasis-DE/BKG 2022. Eigene Darstellung)	25
Abb. 3.2	Anteil der eBm nach Gemeindegrößenklassen. (Quelle: Gemeindeverzeichnis Destatis, eigene Recherchen, eigene Darstellung, Angaben in Prozent)	26
Abb. 3.3	Anteil der Gemeinden in den Ländern mit eBm und hBm. (Quelle: Gemeindeverzeichnis Destatis, eigene Recherchen, eigene Darstellung)	26
Abb. 3.4	eBm und Typen von Ländlichkeit. (Quelle: Thünen-Landatlas, eigene Recherchen, eigene Darstellung, Angaben in Prozent) . . .	29
Abb. 4.1	Deckungsgrad von verschiedenen Nominierungsgruppen bei Direktwahlen der eBm. (Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz, Angaben in Prozent)	36
Abb. 4.2	Kandidatur von Amtsinhabern im Ländervergleich. (Quelle: eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz, Angaben in Prozent)	37
Abb. 4.3	Durchschnittliche Kandidatenanzahl in Fällen mit und ohne Amtsinhaberkandidatur. (Quelle: eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz)	38
Abb. 4.4	Anteil der kandidierenden Bürgermeister mit und ohne Konkurrenz. (Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz)	39

Abb. 4.5	Wahlbeteiligung bei Direktwahlen von eBm im Hauptwahlgang. (Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz, dunkelblau = Koppelung mit der Ratswahl)	40
Abb. 4.6	Wahlsieger eBm nach Kandidaturformen im Ländervergleich. (Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz, Angaben in Prozent)	40
Abb. 4.7	Wiederwahlquote eBm nach Nominierungsgruppen. (Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz, Angaben in Prozent)	41
Abb. 5.1	Ehrenamtlicher Bürgermeister nach Alter und Geschlecht. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1441)	46
Abb. 5.2	Bindung der ehrenamtlichen Bürgermeister zur Kommune. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Mehrfachantworten möglich, n = 1491)	48
Abb. 5.3	Durchschnittliche Arbeitszeit im Hauptberuf. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1491, Angaben in Stunden pro Woche)	51
Abb. 5.4	Amtszeit ehrenamtlicher Bürgermeister nach Gemeindegröße. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Angaben in Jahren, n = 1461, Mittelwert)	53
Abb. 5.5	Mitgliedschaften ehrenamtlicher Bürgermeister in Parteien und Wählervereinigungen. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, 46 Fälle von eBm mit Mitgliedschaft in Partei und Wählergruppen sind in der Abbildung nicht dargestellt, n = 1486)	55
Abb. 5.6	Mitgliedschaften ehrenamtlicher Bürgermeister in Parteien und Wählervereinigungen nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Mehrfachantworten „Mitglied in Partei“ und „Mitglied in Wählervereinigung“ möglich, n = 842)	57
Abb. 5.7	Zugehörigkeit in einer Verwaltungsgemeinschaft. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1449)	60
Abb. 5.8	Personal der Kommune in Branche nach Gemeindegröße. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1485)	62

Abb. 5.9	Anzahl des Personals der Kommunen mit eBm nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Angaben in Personenzahl, Auswahl der Daten für bessere Visualisierung, weitere Extremwerte nicht Teil der Abbildung, n = 1363)	63
Abb. 5.10	Haushaltssituation der Kommunen mit eBm nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, 1 „sehr schlecht“ bis 5 „sehr gut“, n = 1462)	64
Abb. 5.11	Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1460)	66
Abb. 5.12	Durchschnittlicher Zeitaufwand nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1432, Angaben in Stunden pro Woche)	69
Abb. 5.13	Zeitaufwand für einzelne Aufgaben nach Bundesland (Die Befragten wurden zunächst aufgefordert die von ihnen aufgewandte Zeit im Durchschnitt pro Woche für das Ehrenamt anzugeben und anschließend den Zeitaufwand für die jeweilige Aufgabe einzutragen. Diese Darstellung zeigt die Anteile der jeweiligen Bundesländer. Diese Daten wurden zusätzlich zum gesamten Zeitaufwand erhoben, weshalb es Abweichungen zu vorherigen Darstellungen geben kann. Für Bayern wurde der Zeitaufwand für Parteiversammlungen nicht erhoben.). (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1432, Angaben in Prozent)	72
Abb. 5.14:	Aufgaben von eBm. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „geringe Bedeutung“ und 4 „größte Bedeutung“, n = 1065–1442)	73
Abb. 5.15	Bedeutung verschiedener Aufgaben nach Einwohnerzahl. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „geringe Bedeutung“ und 4 „größte Bedeutung“, n = 1081–1458)	74
Abb. 5.16	Drei Skalen zu Aufgaben der eBm im Gemeindegrößenvergleich. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1302–1469)	76

Abb. 5.17	Aussagen zur Zusammenarbeit mit der Verwaltung. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“, n = 1415–1439)	78
Abb. 5.18	Aussagen zur Zusammenarbeit mit der Verwaltung nach Gemeindegößenklassen. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“ n = 1415–1439)	79
Abb. 5.19	Entscheidungsstrukturen des Rates. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“, n = 1418–1456)	82
Abb. 5.20	Entscheidungsstrukturen im Rat im Größenvergleich. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“, n = 1418–1456)	83
Abb. 5.21	Einschränkende Faktoren der Amtsführung. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „überhaupt nicht“ und 4 „sehr stark“, n = 1385–1468)	85
Abb. 5.22	Möglichkeiten im Amt und Beziehung zur Bürgerschaft. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“, n = 1456–1460)	91
Abb. 5.23	Erfahrung mit Anfeindungen/Hass im Amt des eBm. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1468)	95
Abb. 5.24	Gründe für die Kandidatur zum ehrenamtlichen Bürgermeister. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1491)	99
Abb. 5.25	Bereitschaft zur erneuten Kandidatur nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1468)	101
Abb. 5.26	Erneute Kandidatur zum eBm. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Mehrfachantworten möglich, n = 954)	103

Abb. 5.27	Einschätzung der eBm des Nachwuchses für das Amt nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1455)	105
Abb. 5.28	Einführung der Hauptamtlichkeit für ehrenamtlichen Bürgermeister. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1458)	108

Tabellenverzeichnis

Tab. 1.1	Anteil der erhobenen Direktwahlen der eBm je Land	5
Tab. 1.3	Rücklaufquote Befragung ehrenamtlicher Bürgermeister nach Größenklasse	7
Tab. 1.2	Rücklaufquote Befragung ehrenamtlicher Bürgermeister nach Bundesland	7
Tab. 2.1	Amtszeiten ehrenamtlicher Bürgermeister nach Bundesland	12
Tab. 2.2	Altersregelungen des passiven Wahlrechts zum eBm nach Bundesland	13
Tab. 2.3	Überblick zum Wahlrecht	14
Tab. 2.4	Bezeichnung der Verwaltungsgemeinschaften nach Bundesland	17
Tab. 2.5	Wahlmöglichkeit zum Einsatz des Bürgermeisters im Haupt- oder Ehrenamt	19
Tab. 2.6	Aufwandsentschädigung ehrenamtliche Bürgermeister	21
Tab. 3.1	Anzahl der Gemeinden mit eBm und hBm sowie mittlere Einwohnerzahlen	27
Tab. 3.2	Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte in den fünf Thünen-Typen	28
Tab. 4.1	Überblick zum Kandidatenangebot nach Ländern	35
Tab. 4.2	Überblick zum Kandidatenangebot nach Gemeindegrößenklassen	36

Tab. 5.1	Drei Dimensionen der Aufgaben von eBm	75
Tab. 5.2	Vergleich der Mittelwerte der Verwaltungszusammenarbeit.	80
Tab. 5.3	Mittelwerte Konkordanz-Skala Rat.	84
Tab. 5.4	Mittelwerte der Skala Einschränkungen Amtsführung und strukturelle Rahmenbedingungen	87
Tab. 5.5	Persönliche Begleiterscheinungen	88
Tab. 5.6	Mittelwerte der Skala Persönliche Belastungen	90
Tab. 5.7	Skala Zufriedenheit im Amt der eBm	92
Tab. 5.8	Modellzusammenfassung multiple lineare Regression Zufriedenheit im Amt	93



1.1 Problembeschreibung und Forschungsstand

In der kommunalen Selbstverwaltung nehmen Bürgermeister als Gallionsfiguren eine besondere Rolle ein (vgl. Gehne 2012, S. 10; Bogumil und Holtkamp 2023, S. 118). Ihre institutionelle Position als „Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung“ (Gehne 2012) verbindet verschiedene Arenen der kommunalen Ebene. Zusätzlich verfügen Bürgermeister über eine große räumliche und soziale Nähe zu Bürgern und genießen in der Regel ein höheres Vertrauen in der Bevölkerung als weitere Akteure des politischen Systems (vgl. Gehne et al. 2019, S. 7). Während sich die politikwissenschaftliche Forschung immer wieder mit hauptamtlichen Bürgermeistern beschäftigt (vgl. Egner 2007; Gehne 2012; Heinelt et al. 2018a, b), bleiben ihre ehrenamtlichen Kollegen, die besonders im ländlichen Raum zu finden sind, außen vor. Der ehrenamtliche Bürgermeister ist ein unbekanntes Wesen.

Als ehrenamtlicher Bürgermeister (eBm) wird verstanden, wer direkt von der Bürgerschaft oder dem Rat zum Bürgermeister einer Gemeinde oder Stadt gewählt wurde und nicht hauptamtlich tätig ist. Explizit nicht gemeint sind ehrenamtliche Ortsvorsteher von Ortsteilen oder Stadtbezirken oder ehrenamtlich tätige Bürgermeister, die als Stellvertreter der hauptamtlichen Bürgermeister fungieren.

Ehrenamtliche Bürgermeister stellen bislang eine Forschungslücke dar. Das vorliegende Buch ist die erste umfassende politikwissenschaftliche Analyse speziell zu diesem Personenkreis.¹ Orientierung in der Einordnung der Forschungs-

¹Das Projekt eBm LAND wurde vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) über das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung und Regionale Wertschöpfung (BULEplus) gefördert.

ergebnisse bietet die Literatur zu hauptamtlichen Bürgermeistern, auf die sich im Folgenden bezogen werden soll. Schon seit längerem gibt es hier einige Erkenntnisse (u. a. Gehne 2012; Heinelt et al. 2018a, b; Bogumil und Holtkamp 2023; Egner 2007; Bertelsmann 2008). Die Sozialstruktur lässt sich im sogenannten „3M-Mantra“ zusammenfassen, da hauptamtliche Bürgermeister wie auch Rats- und Kreistagsmitglieder maßgeblich „male, middle-aged und middle-class“ sind (Heinelt 2018b, S. 34). Dieses Phänomen scheint sich über viele Jahre hinweg reproduzieren zu können. Somit unterscheidet sich die Sozialstruktur der Kommunalpolitiker in Spitzenpositionen ähnlich wie auf Landes- und Bundesebene deutlich von der der Bevölkerung. Es kann also wenig Diversität in diesen Mandaten und Ämtern erkannt werden.

Zudem prägen unterschiedliche regionale Traditionen die Ausgestaltung der lokalen Selbstverwaltung, was sich besonders in den institutionellen Regelungen zur Position des Bürgermeisters zeigt (vgl. Gehne 2012, S. 23). Begründet in unterschiedlichen Kommunalverfassungstraditionen und dem Einfluss der Alliierten nach Ende des Zweiten Weltkriegs sind trotz Angleichungstendenzen zu Beginn der 1990er-Jahre durch Kommunalreformen immer noch deutliche Varianzen beobachtbar. So verfügt der Bürgermeister in Baden-Württemberg über einen deutlich stärkeren Handlungsspielraum hinsichtlich der Verwaltungskompetenzen als beispielsweise in NRW. Zudem kann er dort nicht abgewählt werden und ist mit einer Legislaturperiode von 8 Jahren im Vergleich zu fünf Jahren in NRW relativ lang im Amt (vgl. Bogumil und Holtkamp 2023, S. 43).

Neben den hauptamtlichen Bürgermeistern und den Beigeordneten dominiert auf kommunaler Ebene das Ehrenamt auch in größeren Städten, da die Mitglieder von Kommunalvertretungen ehrenamtlich tätig sind (für einen Überblick über das kommunale Ehrenamt am Beispiel NRW siehe Bogumil et al. 2017). In ländlichen Räumen ist nun auch der Bürgermeister bei kleineren Gemeinden in der Regel ehrenamtlich tätig. Das Ehrenamt ist hier von zentraler Bedeutung, da es die professionellen Verwaltungsstrukturen ergänzt und die Besonderheit des Verwaltungstypus ausmacht (vgl. Henneke und Ritgen 2021, S. 230). Natürlich unterscheiden sich die Aufgaben des ehrenamtlichen von denen eines hauptamtlichen Bürgermeisters. Häufig sind die kleinen Kommunen in eine Verwaltungsgemeinschaft (VG) eingegliedert, die in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich konstruiert und benannt sind (u. a. Amt, Verbandsgemeinde, Samtgemeinde, etc.).² Von

²Wenn auch einige Kommunen mit hauptamtlichem Bürgermeister in einer Form von Verwaltungsgemeinschaft eingegliedert sind und einige Kommunen mit ehrenamtlichen Bürgermeistern nicht in dieser Form der institutionalisierten interkommunalen Zusammenarbeit organisiert sind (z. B. in Bayern), ist die deutliche Mehrheit der ehrenamtlich verwalteten Gemeinden Mitglied in einer Verwaltungsgemeinschaft.

dieser werden viele Verwaltungstätigkeiten ausgeführt, weshalb dem ehrenamtlichen Bürgermeister weniger die Rolle der Führungskraft der Verwaltung zukommt, sondern eher vermittelnde und repräsentative Aufgaben sowohl nach Außen als auch innerhalb der Gemeinde gegenüber den Bürgern übernommen werden. Sie sind neben den Gemeinderäten also zentraler Bestandteil einer bürger-nahen politischen Repräsentation.

Kommunalpolitik in ländlichen und kleinen Gemeinden unterscheidet sich also grundsätzlich von Großstädten (vgl. Schneider 1979, 1991, 1998). Neben den kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen gibt es für kleinere Kommunen erhebliche Interdependenzen mit der Kreisebene sowohl in Form der Verwaltung als auch der politischen Entscheidungen, was den Handlungsspielraum der Kommune limitiert. Zusätzlich kommt der größeren sozialen und räumlichen Nähe der personenbezogenen Kommunikation und personellen Netzwerken eine höhere Bedeutung zu als in Großstädten (vgl. Schneider 1991, S. 31 ff.). Im Zusammenhang damit geht die geringere Relevanz von Parteien in der Kommunalpolitik im ländlichen Raum (vgl. Lehbruch 1975) und eine höhere Wahrscheinlichkeit für eine kommunale Konkordanzdemokratie (vgl. Holtkamp 2008, S. 41) einher. Bürger in kleineren Kommunen orientieren sich weniger an Parteien, da sie Sachverhalte eher selbst bewerten können oder eher persönlichen Kontakt zu Honoratioren haben, deren Einordnungen sie vertrauen (vgl. Bogumil und Holtkamp 2023, S. 182). Folglich schneiden in der Regel kommunale Wählervereinigungen bei Kommunalwahlen deutlich stärker ab als in eher parteipolitisch geprägten Wahlen in Großstädten (vgl. z. B. Reiser 2012; Gehne 2013).

1.2 Fragestellung und methodisches Vorgehen

Allgemein auf der kommunalen Ebene, aber besonders in kleinen Kommunen, wird eine eingeschränkte Verfügbarkeit von Daten deutlich, was sich als „tale of missing data“ (Wegschaider et al. 2022) subsumieren lässt. Dies gilt insbesondere für eBm, denn bisher lagen keine Daten zur Anzahl und Verteilung der eBm in einem Überblick für ganz Deutschland vor. Zudem sind die Besonderheiten der Bundesländer zu berücksichtigen. EBm gibt es nur in 10 Bundesländern und auch dort gibt es einige Unterschiede. Während eBm z. B. in Rheinland-Pfalz ein zentraler Bestandteil der Struktur der unteren kommunalen Ebene darstellen, gelten sie in Baden-Württemberg als Sonderfall. Dort ist, wie auch in weiteren Bundesländern durch das Landesrecht nicht einheitlich definiert, wann ein Bürgermeister im Haupt- oder im Ehrenamt tätig ist. Daher ist ein differenzierender Ansatz nötig ist, um die Verteilung der eBm in Deutschland abzubilden.

Bei dem Versuch die Rahmenbedingungen, die Zusammensetzung, das Wirken, mögliche Problemlagen und die generelle Bedeutung ehrenamtlicher Bürgermeister für die Zukunft einer bürgernahen politischen Repräsentation im ländlichen Raum zu untersuchen gehen wir verschiedenen Fragestellungen nach:

1. Wie unterscheiden sich die kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen für ehrenamtliche Bürgermeister im Ländervergleich in Deutschland?
2. Welche Trends lassen sich bei Kandidatenangebot und Wahlergebnissen bei Bürgermeisterwahlen für das Ehrenamt beschreiben?
3. Wie setzt sich die Gruppe der ehrenamtlichen Bürgermeister hinsichtlich ihrer Sozialstruktur und ihres beruflichen und politischen Werdegangs zusammen?
4. Welche Wirkungsmöglichkeiten sehen ehrenamtliche Bürgermeister in ihrem Amt? Welche Schwerpunkte legen sie in ihrer Amtsführung (Repräsentation, Bürgerbeteiligung, Vorsitz Gemeinderat, etc.) und wo sehen sie die wichtigsten Probleme in ihrer Amtsführung?
5. Welche Unterstützung wünschen sich Amtsinhaber und welche Ansätze zur Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen sowie zum Schutz von Amtsinhabern vor Anfeindungen gibt es?
6. Welche Handlungsempfehlungen zur Sicherung der Qualität einer bürgernahen politischen Repräsentation im ländlichen Raum lassen sich daraus ableiten?

Um diese Forschungsfragen zu beantworten war es notwendig sich dem Untersuchungsgegenstand aus verschiedenen Perspektiven zu nähern.

- (1) Abgeleitet aus den rechtlichen Rahmenbedingungen der Kommunalverfassungen, dem Wahlrecht und weiterer kommunalrechtlicher Bestimmungen wurde eine *Übersicht der institutionellen Regelungen im Bundesländervergleich* erstellt. Dabei zeigt sich auch innerhalb der rechtlichen Regelungen eines Bundeslandes eine hohe Varianz, da den kommunalen Gremien vor Ort eine gewisse Entscheidungsfreiheit und die Option des Transfers mancher Aufgaben (beispielsweise auf die Verwaltungsgemeinschaft) eröffnet wird.
- (2) Es wurde eine *Regionalanalyse* durchgeführt, um die quantitativ-räumliche Verteilung der eBm darzulegen und diese hinsichtlich der Ländlichkeit nach der Typisierung durch den Thünen Land-Atlas einzuordnen.
- (3) Um einen differenzierten Blick auf das Kandidatenangebot sowie einen möglichen Amtsinhaberbonus zu erhalten wurden *Wahldaten* erhoben. Ziel der *Datenerhebung* war, in allen Ländern mit eBm entweder für alle Gemeinden

jeweils die vom Erhebungszeitpunkt zurückliegende letzte Direktwahl zu recherchieren, oder, wenn dies wegen der hohen Anzahl der Gemeinden (z. B. Rheinland-Pfalz und Bayern) nicht möglich war, auf Basis einer Stichprobe von mindestens 500 Gemeinden pro Land eine repräsentative Auswahl zu erhalten. Online erhoben wurde für jede ausgewählte Gemeinde im Zeitraum von August 2021 bis Oktober 2022 die Anzahl der Wahlberechtigten, die abgegebenen Stimmen, die Anzahl der gültigen Stimmen und deren Verteilung auf alle Bewerbenden für Hauptwahl und Stichwahl bzw. zweiten Wahlgang. Außerdem wurde mit Hilfe eines Namensabgleiches jeweils recherchiert, ob ein Amtsinhaber zur Wahl antrat. Nicht nur dieser Schritt der Datenerhebung war sehr aufwändig, da nur wenige Länder wie Bayern und Thüringen detaillierten Direktwahldaten zentral sammeln und aufbereiten. In den anderen Ländern mussten dann entweder bei den Gemeinden selbst oder bei Verwaltungsgemeinschaften o. ä. die Daten „per Hand“ recherchiert werden.³ Dies gestaltete sich vor allem in sehr kleinen Gemeinden schwierig und führt in Rheinland-Pfalz zu größeren Stichprobenausfällen. Insgesamt konnte 1812 Gemeinden einbezogen werden. Damit ist diese Studie die erste, die in diesem Ausmaß Direktwahlergebnisse kleinerer Gemeinden länderübergreifend auswertet. Der Länder-Anteil der einbezogenen Gemeinden lässt sich in Tab. 1.1 nachvollziehen. Am höchsten lag er in Sachsen-Anhalt, dort konnten alle Gemeinden mit eBm und in Brandenburg 95 % berücksichtigt werden. Die Wah-

Tab. 1.1 Anteil der erhobenen Direktwahlen der eBm je Land

	Grundgesamtheit	Stichprobe	Anteil
ST	111	111	100,0
BB	274	260	94,9
TH	489	358	73,2
MV	659	384	58,3
SN	125	65	52,0
BY	799	399	49,9
RP	2260	232	10,3
Gesamt	4717	1812	38,4

Quelle: Eigene Recherchen, Destatis-Datenbank, eBm-Direktwahldatensatz

³An dieser Stelle danken wir den Teilnehmenden des Empiriemoduls im Bachelorstudium Sozialwissenschaft, die im Wintersemester 2020/2021 und im Sommersemester 2021 am Kurs „Bürgermeisterwahlen in Deutschland“ teilgenommen haben und einen Großteil der Recherchearbeit erledigt haben: Evelyn Hennor, Richie Agbeve, Lara Martens, Jan Dobija und Maximilian Schmidt.

len fanden aufgrund der unterschiedlich langen Amtszeiten und dem relativ langen Zeitraum der Datenerhebung zwischen dem 13.01.2013 und dem 27.11.2022 statt.⁴

- (4) Kern des Forschungsprojektes stellt eine Befragung der eBm mittels Online-Fragebogen in allen 10 Flächenbundesländern mit eBm dar. Um erstmals eine genaue Anzahl und Verteilung der eBm in einer bundesweiten Gesamtdarstellung abzubilden, wurden Landesverbände des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB),⁵ Innenministerien und Statistische Landesämter sowie in Baden-Württemberg alle Landkreise abgefragt und die Rückmeldungen später in einer Datenbank zusammengeführt (Stand September 2021). In einem Pretest wurde der Fragebogen mit ehrenamtlichen Bürgermeistern sowie kommunalen Spitzenverbänden besprochen und kleinere Adaptionen vorgenommen. Zur Vorbereitung der *flächendeckenden Befragung der ehrenamtlichen Bürgermeister* (insbesondere die Fragebogenkonstruktion) und um die Perspektive *de jure* mit der Situation *de facto* zu spiegeln, wurden elf leitfadengestützte Experteninterviews mit ehrenamtlichen Bürgermeistern geführt. Die Auswahl wurde unter Einbezug einer möglichst großen Varianz der Kommunen hinsichtlich des Bundeslandes, der Einwohnerzahl, des Grades an Ländlichkeit und des Geschlechts des eBm geführt. Der Befragungszeitraum der quantitativen Umfrage erstreckte sich zwischen 13. März bis 21. Juli 2022 und bezog sich als Vollerhebung auf alle ehrenamtlichen Bürgermeister im ländlichen Raum in Deutschland (s. Tab. 1.2 und 1.3). Die Befragung wurde durch den Deutschen Städte- und Gemeindebund unterstützt und der Versand der Zugangslinks durch seine Landesverbände durchgeführt.⁶ In einigen Bundesländern lagen keine Kontaktdaten der Zielgruppe vor, weshalb die Zusendung des Links zur Befragung über die Verwaltungsgemeinschaften vorgenommen wurde.⁷

⁴Am niedrigsten war der Anteil der erfassten Wahlen in Rheinland-Pfalz mit etwas über 10 % bei immerhin 232 Wahlen. Dort konnten bei einer Vielzahl sehr kleiner Gemeinden unter 1000 Einwohnern im Internet leider gar keine Wahlergebnisdaten gefunden werden.

⁵An dieser Stelle möchten wir uns herzlich für die Unterstützung des DStGB und seiner Landesverbände bedanken, die uns stets inhaltlich wie organisatorisch mit ihrer Fachexpertise aus den einzelnen Bundesländern und umfassenden Netzwerken geholfen haben.

⁶Eine Ausnahme stellt Brandenburg dar. Hier wurden alle 50 Ämter direkt kontaktiert mit der Bitte den Link zur anonymen Befragung weiterzuleiten.

⁷Auf bundeslandspezifische Auswertungen für Baden-Württemberg wird im Folgenden verzichtet, da die absolute Zahl der Befragten zu gering und daher Rückschlüsse wenig aussagekräftig sind.

Tab. 1.2 Rücklaufquote Befragung ehrenamtlicher Bürgermeister nach Bundesland

Bundesland	Anzahl beendete Fragebögen	Anzahl der eBm	Rücklaufquote
SH	281	1020	27,5 %
NI	115	653	17,6 %
RP	353	2261	15,6 %
BW	19	60	31,7 %
BY	455	799	56,9 %
BB	50	274	18,2 %
MV	131	659	19,9 %
SN	28	125	22,4 %
ST	30	111	27,0 %
TH	29	489	5,9 %
Insgesamt	1491	6451	23,1 %

Quelle: Eigene Darstellung

Tab. 1.3 Rücklaufquote Befragung ehrenamtlicher Bürgermeister nach Größenklasse

Größenklasse	Anzahl beendete Fragebögen	Anzahl Kommunen mit eBm	Rücklaufquote
<500	325	2089	15,6 %
500–1000	366	1709	21,4 %
1001–2000	489	1608	30,4 %
2001–5000	267	858	31,1 %
>5000	39	187	20,9 %
Insgesamt	1491	6451	23,1 %

Quelle: Eigene Darstellung

Im Folgenden werden die Ergebnisse der empirischen Erhebungen präsentiert. In Kap. 2 werden die variierenden institutionellen Rahmenbedingungen im Bundesländervergleich präsentiert. Kap. 3 widmet sich der regionalen Verteilung von ehrenamtlichen Bürgermeistern sowohl im Bundesländervergleich als auch in den Bundesländern. In Kap. 4 werden die Ergebnisse der Datenauswertung zu den Direktwahlen vorgestellt. In Kap. 5 geht es um das Sozialprofil, Amtsführung und Problemlagen von eBm. Hier wird auf Befragungsergebnisse zurückgegriffen, indem Sozialprofil, Tätigkeiten, Zeitaufwand, Zusammenarbeit in der Verwaltung, Motivation, Wahl, Situation in der Kommune mit Hinblick auf den Gemeinderat und die finanzielle Lage, Anfeindungen und Erfahrungen mit Hetze sowie der Frage nach einer potenziellen erneuten Kandidatur und Nachwuchs für das Amt

des eBm nach der eigenen Tätigkeit thematisiert werden. Die Umfragedaten wurden in drei digitalen Workshops mit Vertretern aus der Praxis und kommunalen Spitzenverbänden präsentiert und weiterführend diskutiert, um die gewonnenen Erkenntnisse noch weiter zu illustrieren. Abschließend werden auf Basis der Erkenntnisse Handlungsempfehlungen formuliert und ein perspektivischer Ausblick gegeben.

Literatur

- Bertelsmann (Hrsg.) (2008). *Beruf Bürgermeister/in – eine Bestandsaufnahme für Deutschland*. FGW Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld GmbH. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Bogumil, J. & Holtkamp, L. (2023). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine praxisorientierte Einführung*. 2. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Bogumil, J., Garske B. & Gehne D.H. (2017). Das kommunale Ehrenamt in NRW – Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleichs kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten. Band 5. Bochum: ZEFIR-Materialien
- Bogumil, J., Gehne, D.H. & Süß, L. (2022). Nebenberuflich Verwalten – Die Rolle des ehrenamtlichen Bürgermeisters in der Verwaltungszusammenarbeit. *Verwaltung&Management*, 28/3, 251–257
- Egner, B. (2007). *Einstellungen deutscher Bürgermeister. Lokale Eliten zwischen Institutionen und Kontext*. Baden-Baden: Nomos
- Gehne, D. H. (2012). *Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung*. Stuttgart: Boorberg
- Gehne, D.H., Wähnke W. & Witte K. (2019). Gute Beteiligung stärkt die lokale Demokratie. *Kommunalpolitik aus Sicht der Bevölkerung*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Gehne, D.H. (2013). Entparteilichung der lokalen repräsentativen Demokratie. Eine Analyse am Beispiel der Ratswahlen in NRW 1979–2009. In: M. Haus und S. Kuhlmann (Hrsg.), *Lokale Politik zwischen Krise und Erneuerung*. (1. Aufl. S. 49–63). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M., Reynaert, H. (2018a). *Political Leaders and Changing Local Democracy – the European Mayor*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Heinelt, H. Egner, B., Richter, T. A., Vetter, A., Kuhlmann, S. & Seyfried, M. (2018b). *Bürgermeister in Deutschland: Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnisse*. Baden-Baden: Nomos
- Henneke, H.-G., & Ritgen, K. (2021). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland*. München: C.H. Beck
- Holtkamp, L. (2008). *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden: Springer
- Reiser, M. (2012). Kommunale Wählergemeinschaften – Deutsche Besonderheit oder gesamt-europäisches Phänomen? In M. Morlok, T. Poguntke, & J. Walther (Hrsg.), *Politik an den Parteien vorbei? Freie Wähler und kommunale Wählergemeinschaften als Alternative* (1. Aufl., S. 73–95). (Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung; Band 42). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845232508-73>

- Schneider, H. (1979). Lokalpolitik in einer Landgemeinde. In H. Köser (Hrsg.), *Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung*, (S. 17–47). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Schneider, H. (1991). Kommunalpolitik auf dem Lande. München: Minerva
- Schneider, H. (1998). Dorfpolitik. In H. Wollmann, R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 86–101). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Süß, L., Bogumil, J. & Gehne, D.H. (2022). Der ehrenamtliche Bürgermeister – ein unbekanntes Wesen. *Ländlicher Raum*, 21/3, 54–58
- Süß, L. (2023): Ehrenamtliche Bürgermeisterinnen im ländlichen Raum. Frauen auf einsamem Posten?, *Voluntaris*, im Erscheinen
- Wegschaider, K., Gross, M., & Schmid, S. (2022). Studying politics at the local level in Germany: a tale of missing data. *Z Vgl Polit Wiss* 16, 753–768
- Wollmann, H. (1998). Um- und Neubau der Kommunalstrukturen in Ostdeutschland. In H. Wollmann, & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Hrsg. Hellmut Wollmann und Roland Roth (S. 149–167). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Wollmann, H. (2005). The directly elected executive mayor form in German local government. In Rike Berg & Nirmala Rao (Hrsg.) *Transforming Local Political Leadership* (S. 29–41), Houndmills: Palgrave

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Der institutionelle Rahmen für ehrenamtliche Bürgermeister in den einzelnen Bundesländern zeigt in vielen Bereichen deutliche Varianzen auf. Dies betrifft die in den Kommunalverfassungen festgeschriebenen Aufgaben und Kompetenzen, das Wahlverfahren, die allgemeine Organisation der unteren kommunalen Ebene und die Eingliederung in zwischen der Gemeinde und dem Kreis angeordnete Verwaltungsgemeinschaften. Trotz dieser strukturellen Unterschiede zeigen sich in der Praxis Gemeinsamkeiten für die Ausübung des Amtes eines eBm, die in Kap. 5 beschrieben werden.

2.1 Wahl zum ehrenamtlichen Bürgermeister

Bereits die Wahl zum eBm unterscheidet sich in den einzelnen Bundesländern durch das Wahlverfahren in Form einer Direktwahl oder Ratswahl. Aber auch die Länge der Legislaturperioden variiert zwischen 5 und 8 Jahren (s. Tab. 2.1), wobei der Großteil der eBm auf 5 Jahre gewählt wird.

Während in fast allen Bundesländern eine Direktwahl des eBm stattfindet, bilden Niedersachsen und Schleswig-Holstein eine Ausnahme, da der Gemeinderat aus seiner Mitte in seiner ersten Sitzung den eBm wählt (vgl. § 105 Abs. 1 NKomVG; § 51, Abs. 1 GO SH). Diese Ratswahl bildet in Rheinland-Pfalz, Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern eine Rückfalloption, sollten sich für die Direktwahl keine Kandidierenden finden (§ 53 Abs. 2 Gemo; BbgKVerf § 72; § 67 Abs. 4 LKWG MV). In den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern finden die Direktwahlen zum eBm im Regelfall parallel zu den Wahlen zum Gemeinderat statt (vgl. § 52 Abs. 2 GemO; BbgKVerf § 72 Abs 1–2.; § 37, Abs. 3 KV M-V; Art. 41 GLKrWG).

Tab. 2.1 Amtszeiten ehrenamtlicher Bürgermeister nach Bundesland

Dauer Legislaturperiode	5 Jahre	6 Jahre	7 Jahre	8 Jahre
Bundesland	Niedersachsen Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein Brandenburg Mecklenburg- Vorpommern	Bayern Thüringen	Sachsen Sachsen- Anhalt	Baden- Württemberg

Quelle: Kommunalverfassungen der Bundesländer (Stand Juni 2023)

In weiteren Bundesländern gibt es Sonderregelungen bzgl. des Wahlverfahrens: So existiert beispielsweise in Thüringen die spezifische Option im Zuge der Direktwahl, wenn kein oder nur ein Kandidat zur Wahl zugelassen wurde, eine Person mit Nachnamen, Vornamen und Beruf in ein offenes Feld auf dem Stimmzettel einzutragen (vgl. § 24 Abs. 7 ThürKWG). In Sachsen besteht eine ähnliche Regelung, die jedoch durch eine weniger konkrete Formulierung des Wahlgesetzes („eine andere Person durch eindeutige Benennung als gewählt kennzeichnet“ (§ 43 Abs. 3 KomWG)) mehr Interpretationsspielraum zulässt.

Die Direktwahl zum eBm stellt also den Normalfall dar, jedoch stehen in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Wege in das Amt offen. Welchen Einfluss diese verschiedenen Optionen auf das Angebot der Kandidierenden bei den Wahlen und das Ergebnis hat, wird in Kap. 4 analysiert.

Das Kommunalrecht und so auch die kommunalwahlrechtlichen Regelungen werden durch die Länder festgesetzt. So zeigen sich auch hier einige Varianzen, die besonders in Hinblick auf das passive Wahlrecht relevant werden. Bereits seit 1992 können Personen mit Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats an Kommunalwahlen teilnehmen (vgl. Art. 28 Abs. 1 GG). Somit besteht die Möglichkeit in fast allen Bundesländern mit Ausnahme Bayerns (Art. 39 GLKrWG) für Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft zum ehrenamtlichen Bürgermeister gewählt werden zu können (z. B. § 53, Abs. 3 GemO Rheinland-Pfalz; § 49 Abs. 1 SächsGemO). Jenseits der Staatsangehörigkeit zeigen sich größere Varianzen im passiven Wahlrecht hinsichtlich einer Altersbegrenzung. So können beispielsweise in Bayern Personen bereits mit der Vollendung des 18. Lebensjahres zum eBm gewählt werden, während in Baden-Württemberg dies erst nach Erreichen des 25. Lebensjahres möglich ist. Zusätzlich sind Altersgrenzen in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg definiert, weshalb dort ein eBm nicht mehr zur Wahl zugelassen werden kann, wenn er älter als 65 bzw. 68 Jahre alt ist. (vgl. Tab. 2.2).

Tab. 2.2 Altersregelungen des passiven Wahlrechts zum eBm nach Bundesland

Altersregelung	> 18 Jahre	>21	23–65	25–68 Jahre
Bundesland	Bayern Sachsen Brandenburg Mecklenburg- Vorpommern Sachsen-Anhalt Niedersachsen Schleswig-Holstein	Thüringen	Rheinland- Pfalz	Baden- Württemberg

Quelle: Kommunalverfassungen und Kommunalwahlgesetze der Bundesländer (Stand Juni 2023)

Die Regelungen, ob der erste Wohnsitz des eBm in der Kommune selbst sein muss, unterscheiden sich ebenfalls. Wer in Thüringen zum ehrenamtlichen Bürgermeister gewählt werden möchte, muss neben dem Mindestalter von 21 Jahren auch seit mindestens sechs Monaten seinen Aufenthalt in der Gemeinde haben (§ 24 Abs. 2 ThürKWG). In Baden-Württemberg ist dies nicht der Fall. Hier muss der eBm keinen Wohnsitz in der Gemeinde haben und es ist sogar möglich, dass eine Person in Personalunion eBm mehrerer benachbarter Kommunen sein kann (§ 63 GemO B.-W.). In Sachsen-Anhalt hingegen schreibt die Kommunalverfassung explizit fest, dass ein eBm nur in einer Kommune tätig sein darf (§ 96 Abs. 2 KVG LSA). Die Wirkungen dieser Regelungen unterscheiden sich, da die Beziehung des eBm zu der Kommune eine andere ist. Lebt ein eBm in der Gemeinde und nimmt aktiv am Leben vor Ort teil, ist er nicht nur in die lokalen Diskurse involviert, sondern auch eher ansprechbar für die Belange der Bürger. Die Verbundenheit mit dem Ort kann als höher angesehen werden, da es sich um das eigene Wohnumfeld handelt. Hat jedoch ein eBm hauptsächlich über seine Tätigkeit einen Bezug zur Kommune oder ist sogar in mehreren Orten tätig, so ist die Verbindung eher eine funktionale und es kann eine gewisse (räumliche) Distanz zu den Bürgern angenommen werden

Des Weiteren lassen sich unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Akteure, die Nominierungen einreichen können, erkennen. In allen im Rahmen des Forschungsvorhabens betrachteten Bundesländern können Parteien und Wählervereinigungen bei Direktwahlen Personen nominieren. In manchen Fällen sind gemeinsame Nominierungen durch diese möglich, wie beispielsweise in Bayern, Rheinland-Pfalz oder Mecklenburg-Vorpommern. Einzelkandidierende können in fast allen Bundesländern mit Ausnahme Bayerns einen Wahlvorschlag einreichen, wenn dieser von einer bestimmten Anzahl Wahlberechtigter unterzeichnet wird. In

Thüringen und Sachsen kann es vorkommen, dass ein eBm auch ohne formal eingereichten Wahlvorschlag durch eine Direktwahl ins Amt gewählt werden kann, da durch die Option eines offenen Feldes auf dem Wahlschein diese Vorbedingung nicht erfüllt sein muss. Bei Ratswahlen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein wählt der Gemeinderat aus seiner Mitte den eBm, weshalb kommunalwahlrechtlich die Regelungen zur Wahl des Gemeinderates greifen.

Hauptamtliche Bürgermeister werden eher selten abgewählt. Wenn dies geschieht, erregen diese Fälle eine hohe mediale Aufmerksamkeit, wie der Fall Peter Feldmann als Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt am Main zeigt. Die rechtlichen Hürden für eine Abwahl sind eher hoch und schreiben ein mehrstufiges Verfahren fest. In anderen Bundesländern besteht diese Option nicht, wie in Baden-Württemberg. Diese Regelung lässt sich für Baden-Württemberg auch auf ehrenamtliche Bürgermeister übertragen. In Sachsen, Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt ist jedoch nicht nur die Möglichkeit der Abwahl festgeschrieben, sondern auch das Verfahren benannt. In Sachsen bedarf es beispielsweise zunächst eines Bürgerbegehrens gefolgt von einem Bürgerentscheid, der mit einer Mehrheit der gültigen Stimmen, wenn diese mindestens 50 % der Bürger beträgt, abgewählt werden (§ 51 Abs. 7–8 SächsGemO). In Tab. 2.3 finden sich zusammenfassend zentrale wahlrechtliche Regelungen bei Direktwahlen von eBm im Ländervergleich.

Tab. 2.3 Überblick zum Wahlrecht

Land	Amtszeit	Nominierung	Hauptwahl	Zweiter Wahlgang	Kopplung	Keine Bewerbung
Rheinland-Pfalz	5	P; Wgr.; EB	absolute Mehrheit	Stichwahl	ja	Rat wählt
Bayern	6	P; Wgr.	absolute Mehrheit	Stichwahl	ja	-
Brandenburg	5	P; Wgr.; EB	absolute Mehrheit	Stichwahl	ja	Rat wählt
Mecklenburg-Vorpommern	5	P; Wgr.; EB	absolute Mehrheit	Stichwahl	ja	Rat wählt
Sachsen	7	P; Wgr.; EB	absolute Mehrheit	Zweiter Wahlgang	-	Namensnennung
Sachsen-Anhalt	7	P; Wgr.; EB	absolute Mehrheit	Stichwahl	-	neue Wahl
Thüringen	6	P; Wgr.; EB	absolute Mehrheit	Stichwahl	-	Namensnennung

Quelle: Kommunalwahlrecht der Bundesländer

2.2 Kompetenzen des ehrenamtlichen Bürgermeisters

Ein exakter Überblick der Kompetenzen nach Bundesland ist schwierig. Zum einen sind immer wieder Abweichungen in der Ausgestaltung des Kommunalrechts in der kommunalpolitischen Praxis zu verzeichnen, und zum anderen ermöglichen insbesondere Optionsmodelle den Kommunen in Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften einen Gestaltungsspielraum. So sind die Kompetenzen und Tätigkeitsbereiche des eBm davon abhängig welche Aufgaben in der Kommune erledigt werden und welche nach Weisung durch eine andere oder eine Verwaltungsgemeinschaft ausgeführt werden. Ebenso kann der Gemeinderat dem eBm weitere Aufgaben übertragen (z. B. in Bayern) sowie der Verbandsgemeindebürgermeister in Rheinland-Pfalz den eBm („Ortsbürgermeister“) mit einzelnen Amtsgeschäften beauftragen oder durch Gemeinderatsbeschluss einzelne Aufgaben des eBm durch ein Ratsmitglied erledigt werden, wie in Niedersachsen möglich.

Trotzdem lassen sich aus den rechtlichen Bestimmungen Tätigkeitsfelder ableiten, welches in den Befragungsergebnissen (s. Kap. 5) mit der Praxis der Amtsausgestaltung der eBm gespiegelt wird. In allen betrachteten Bundesländern lassen sich folgende Aufgaben der eBm identifizieren:

- Vorsitz im Gemeinderat (kann übertragen werden)
- Vertretung nach außen
- Repräsentation der Kommune gegenüber den Bürgern
- Ansprechpartner/Fürsprecher der Bürger
- Bürgerbeteiligung und Unterrichtung in wichtigen Gemeindeangelegenheiten
- Entscheidungsbefugnis bei Dringlichkeit
- Dienstvorgesetzter der Beschäftigten der Gemeinde
- Weitere durch Gemeinderat übertragene Aufgaben

Deutliche Unterschiede lassen sich jedoch in den Befugnissen bezüglich der Verwaltungstätigkeiten erkennen. In Rheinland-Pfalz kann der eBm kleinere Verwaltungstätigkeiten, wie das Ausstellen von Bescheinigungen, selbst erledigen. In Niedersachsen bedarf es dazu einer zusätzlichen Absprache mit dem Samtgemeindebürgermeister. Eine weitere relevante Aufgabe kann die Dienstaufsicht gegenüber den Beschäftigten der Gemeinde und somit Personalverantwortung sein. In den Kommunalverfassungen Bayerns, Baden-Württembergs und Mecklenburg-Vorpommerns kommt diese allein den eBm und in Thüringen, Sachsen und Schleswig-Holstein gemeinsam mit dem Gemeinderat zu. Diese Beschäftigten

können in unterschiedlichen Bereichen der kommunalen Tätigkeit angestellt sein und sind von der Infrastruktur und den gemeindeeigenen Einrichtungen geprägt. Ist die Gemeinde Träger einer Kindertagesstätte oder eines eigenen Schwimmbades, so geht dies auch mit Bedarf nach Personal einher (vgl. Bogumil et al. 2022, S. 254).

2.3 Struktur der Verwaltungsgemeinschaften

Ein zentraler Bezugspunkt für die Arbeit der eBm im ländlichen Raum sind die Verwaltungsgemeinschaften (VG). Festgeschrieben in den Kommunalverfassungen und weiteren rechtlichen Bestimmungen der Bundesländer ist interkommunale Zusammenarbeit zu unterschiedlichem Grad institutionalisiert (vgl. Wallerath 2011; Zsinka 2013). Unter dem Sammelbegriff „Verwaltungsgemeinschaft“ werden im Folgenden verschiedene Formen dieser interkommunalen Zusammenarbeit einzelner Kommunen unterhalb der Kreisebene, die Verwaltungstätigkeiten übernehmen, verstanden. Henneke und Ritgen beschreiben diese Konstrukte als zusätzliche „gemeindliche Verwaltungseinheiten“ (Henneke und Ritgen 2021, S. 64). Sie ermöglichen die Beibehaltung einer kleinteiligen Gemeindestruktur und stärken die „politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung“ (Henneke und Ritgen 2021, S. 65) aufgrund der Repräsentation durch einen ehrenamtlichen Bürgermeister sowie den gewählten Gemeinderat. Diese Möglichkeit der Partizipation am Gemeinwesen für Bürger der kleinen Kommune stellt einen hohen politischen Integrationswert dar. Gleichzeitig geht die Kleinteiligkeit mit Konsequenzen für die Verteilung der Aufgaben einher (vgl. Henneke und Ritgen 2021, S. 65).

Nicht nur die Bezeichnungen der VG sind verschieden (vgl. Tab. 2.4). Diese variieren auch in ihrem Umfang hinsichtlich der Einwohnerzahl, der Fläche und der Anzahl an Mitgliedsgemeinden nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb einzelner Bundesländer. Betrachtet man beispielhaft Rheinland-Pfalz mit vielen kleinen und Kleinstgemeinden, zeigen sich große Unterschiede: Mit nur 7116 Einwohnern verteilt auf 33 Mitgliedsgemeinden ist die Verbandsgemeinde Kelberg gemessen an der Einwohnerzahl die kleinste. Die Verbandsgemeinde Rhein-Selz hingegen umfasst mit 41.491 Personen aufgeteilt auf 20 Mitgliedsgemeinden eine deutlich größere Bevölkerungsanzahl (vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2020).

Die Verteilung der Aufgaben zwischen den Mitgliedsgemeinden und der VG verläuft nach ähnlichen Prinzipien. Die rechtswissenschaftliche Literatur unterscheidet in Bezug auf die Zuordnung der Tätigkeitsbereiche in „geborene“ und

Tab. 2.4 Bezeichnung der Verwaltungsgemeinschaften nach Bundesland

Bundesland	Bezeichnung Verwaltungsgemeinschaft	Durchschnittliche Einwohner VG
Baden-Württemberg	Verwaltungsgemeinschaft, Verwaltungsverband	19.931
Bayern	Verwaltungsgemeinschaft	6773
Brandenburg	Amt	10.788
Mecklenburg-Vorpommern	Amt	11.348
Niedersachsen	Samtgemeinde	17.508
Rheinland-Pfalz	Verbandsgemeinde	17.330
Sachsen	Verwaltungsgemeinschaft, Verwaltungsverband	8756
Sachsen-Anhalt	Verbandsgemeinde	13.858
Schleswig-Holstein	Amt	13.632
Thüringen	Verwaltungsgemeinschaft	7908

Quelle: Kommunalverfassungen der Bundesländer; Destatis Gemeindeverzeichnis, Stand Oktober 2019 nach Henneke und Ritgen (2021), S. 66

„gekorene“ Selbstverwaltungsaufgaben. „Geborene“ Aufgaben sind gesetzlich den Verwaltungsgemeinschaften zugeordnet, während „gekorene“ Aufgaben von der Gemeinde auf die VG übertragen werden können. Dabei unterscheiden sich die Bundesländer deutlich: „Diese gesetzliche Vorab-Hochzonung von Selbstverwaltungsaufgaben unterscheidet das Verbandsgemeindemodell insbesondere von den Ämtern, bei denen Selbstverwaltungsaufgaben grundsätzlich von den Gemeinden individuell auf das Amt übertragen werden“ (Zsinka 2013, S. 64). Besonders häufig ist das Modell der Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz genannt, da die Gemeindeordnung (GemO) grundlegende Aufgabebereiche festschreibt und auch durch die Kleinteiligkeit der Gebietsstruktur viele Kommunen durch einen ehrenamtlich tätigen sogenannten „Ortsbürgermeister“ regiert werden. Dabei werden die Verwaltungsgeschäfte durch eine in der Verbandsgemeinde angesiedelte hauptamtliche Verwaltung ausgeführt, deren Verwaltungsleitung bei den Ortsgemeinden jedoch im Ehrenamt ausgeübt wird (vgl. Wallerath 2011, S. 886). Folglich lässt sich eine Struktur identifizieren, die das Verhältnis zwischen dem eBm und der VG qua rechtlichen Regelungen unterschiedlich definiert und Aufgaben der Selbstverwaltung zum Teil direkt bei der VG ansiedelt.

Über die Koordination der Erledigung der Verwaltungsgeschäfte durch die VG hinaus, kommt dem eBm eine wichtige Repräsentationsfunktion zu. Diese richtet sich gegen höhere Ebenen im politischen Mehrebenensystem und somit neben der

VG auch gegenüber dem Kreis.¹ Dabei ist die Mitwirkung der eBm in den Gremien der Verwaltungsgemeinschaft rechtlich unterschiedlich festgeschrieben. Während in den allermeisten betrachteten Bundesländern die eBm qua Amt stimmberechtigte Mitglieder in den beschlussfassenden Gremien der Verwaltungsgemeinschaft sind, gibt es wenige Ausnahmen. In Rheinland-Pfalz sowie in Sachsen-Anhalt haben eBm durch ihr Amt das Recht der Teilnahme mit beratender Stimme an Sitzung des Verbandsgemeinderates, wenn Angelegenheiten der Gemeinde betroffen sind (vgl. § 69 Abs. 3 GemO Rheinland-Pfalz; § 96 Abs. 5 KVG LSA). In Niedersachsen besteht keine Regelung zur direkten Vertretung in den politischen Gremien. Jedoch werden in diesen drei Bundesländern in direkter Verhältniswahl nach Kommunalwahlrecht der Verbandsgemeinderat bzw. Samtgemeinderat sowie ebenso in direkter Personenwahl ein hauptamtlicher Bürgermeister als Leiter der VG durch die Bürger bestimmt. In anderen Bundesländern, wie beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern oder Brandenburg ist der eBm – in manchen Fällen je nach Einwohnerzahl noch durch weitere Personen der kommunalen Gemeinde ergänzt – als Mitglied des Amtsausschuss entsandt (vgl. § 132 Abs. 1 KV M-V; § 9 Abs. 1 AO), welcher den Amtsvorsteher wählt, der in kleineren Ämtern auch ehrenamtlich tätig sein kann. Einzelne Bundesländer folgen demnach einer anderen Repräsentationslogik zwischen Mitgliedsgemeinden und der Verwaltungsgemeinschaft, welches sich auch auf das Aufgabenportfolio der eBm auswirkt.

2.4 Wahlmöglichkeit der Kommune zwischen Ehrenamt und Hauptamt

Während in den meisten Kommunen qua Zugehörigkeit zu einer Verwaltungsgemeinschaft der Einsatz des Bürgermeisters im Ehrenamt definiert ist, besteht in einigen Bundesländern eine bedingte Wahlmöglichkeit vor Ort (s. Tab. 2.5).

So kann beispielsweise der Gemeinderat einer bayerischen Kommune² mit weniger als 5000 Einwohnern vor der Bürgermeisterwahl beschließen, dass der erste Bürgermeister kein Ehrenbeamter, sondern Beamter auf Zeit und somit hauptamtlich tätig sein soll (vgl. Art. 34 Abs. 2, S. 2 BayGO). Diese Entscheidung entspricht dem Prinzip des *opt-out*-Verfahrens, da grundsätzlich das Ehrenamt den Regelfall

¹ Im Folgenden wird der Fokus auf die VG gelegt, da dieser Akteur in der alltäglichen Arbeit des eBm einen wichtigeren Bezugspunkt darstellt.

² Aufgrund einer sich noch im Gesetzgebungsverfahren befindlichen umfassenden Kommunalrechtsnovelle in Bayern, werden sich Änderungen bzgl. der Einwohnerzahl ändern. Somit wird die Schwelle vermutlich von 5000 auf 2500 Einwohner sinken.

Tab. 2.5 Wahlmöglichkeit zum Einsatz des Bürgermeisters im Haupt- oder Ehrenamt

	Wahlmöglichkeit	Keine Wahlmöglichkeit
Bundesland	Bayern Baden-Württemberg Thüringen Schleswig-Holstein Sachsen	Niedersachsen Rheinland-Pfalz Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Sachsen-Anhalt

Quelle: Kommunalverfassungen der Bundesländer

darstellt. Zusätzlich besteht jedoch für Kommunen mit 5000 bis 10.000 Einwohnern eine entgegengesetzte *opt-in*-Regelung. In dieser Gemeindegröße ist die Position des Bürgermeisters im Hauptamt vorgesehen, jedoch besteht auch hier für den Gemeinderat die Möglichkeit den Status in den des ehrenamtlichen Bürgermeisters per Beschluss vor der Wahl zu ändern (vgl. Art. 34 Abs. 2, S. 1 BayGO). Eine ähnliche Regelung sieht die Gemeindeordnung Baden-Württembergs vor; jedoch mit einer deutlich niedrigeren Schwelle der Einwohnerzahl. So kann in der Hauptsatzung von Kommunen kleiner als 2000 Einwohner aber größer als 500 bestimmt werden, dass der Bürgermeister statt Ehrenbeamter auf Zeit hauptamtlicher Bürgermeister wird (vgl. § 42, Abs. 2 GemO Baden-Württemberg).

In Thüringen unterscheidet sich das Verfahren deutlich. In Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern ist der Bürgermeister ehrenamtlich tätig. Es besteht jedoch die Option, dass die obere Rechtsaufsichtsbehörde auf Antrag in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zulassen kann, bei dessen Annahme vor der Wahl in der Hauptsatzung die Position als Beamter auf Zeit festgeschrieben werden muss (§ 28, Abs. 2 ThürKO). Somit wird diese Entscheidung nicht nur auf Ebene der Gemeinde gefällt, sondern übergeordnete Behörden sind an diesem Prozess mit Vetopotenzial beteiligt. Eine *opt-in*-Möglichkeit existiert in Kommunen zwischen 3000 und 10.000 Einwohnern, in denen der Gemeinderat vor der Wahl bestimmt, dass der Bürgermeister Ehrenbeamter sein soll. Die obere Rechtsaufsichtsbehörde wird hierbei nicht beteiligt.

Wenn auch die Gemeindeordnung in Schleswig-Holstein definiert, dass amtsangehörige Gemeinden, die nicht die Geschäfte des Amtes führen, ehrenamtlich verwaltet werden (§ 48 Abs. 1 GO Schleswig-Holstein), besteht auch hier die Option der Hauptamtlichkeit. Die Gemeindevertretung kann in Kommunen über 4000 Einwohnern die Wahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters beschließen (vgl. § 48 Abs. Abs. 2 GO Schleswig-Holstein). Das Verfahren wäre jedoch etwas umfangreicher, da ehrenamtliche Bürgermeister in Schleswig-Holstein durch die kommunale parlamentarische Vertretung gewählt werden und die Wahl zum hauptamtlichen Bürgermeister als Direktwahl vollzogen werden muss.

Diese Regelungen der einzelnen Bundesländer schreiben den kommunalen Entscheidungsträgern eine gewisse Autonomie in dieser Frage zu. Auch kleinere Kommunen haben die Möglichkeit in einer sonst nicht stark geänderten Struktur einen hauptamtlichen Bürgermeister einzusetzen, um den Herausforderungen vor Ort mit einem höheren Zeitkontingent begegnen zu können. Gleichzeitig bedeutet dies jedoch auch eine größere finanzielle Belastung des kommunalen Haushalts, da ein hauptamtlicher Bürgermeister nicht nur in seiner Besoldung teurer ist als die Aufwandsentschädigung, sondern auch die Pensionsansprüche in der kommunalen Kasse zu Buche schlagen. Daher hängt diese Entscheidung von verschiedenen Faktoren ab und ist sehr wichtig, um die quantitative Verteilung der eBm in Deutschland nachvollziehen zu können.

2.5 Aufwandsentschädigung

Hauptamtlichen Bürgermeistern steht als Beamten auf Zeit ein Anspruch auf Besoldung zu. Ehrenamtliche Bürgermeister hingegen haben als Ehrenbeamte auf Zeit lediglich Anspruch auf eine Aufwandsentschädigung, die in einigen Bundesländern durch weitere Zulagen erhöht werden kann. Da die Höhe der Entschädigung und die Berechnungsmechanismen in den Ländern unterschiedlich sind, kann im Folgenden nur ein Überblick gegeben werden, der jedoch die Spannweite der Aufwandsentschädigungen für eBm verdeutlicht. Die Höhe orientiert sich an der Einwohnerzahl und ist in einigen Bundesländern festgeschrieben, während in anderen ein Maximum oder ein Spektrum angegeben wird, innerhalb dessen der Gemeinderat durch Beschluss die Höhe festlegen kann (vgl. Tab. 2.6). In Niedersachsen hingegen wird vor jeder Kommunalwahl eine neue Empfehlung durch eine Kommission ausgegeben (§ 55 Abs. 2 NKomVG).

Es zeigen sich große Unterschiede: Ein eBm in einer Kommune mit 5000 Einwohnern in Bayern kann also über 6000 € Entschädigung enthalten, während ein Kollege in Sachsen-Anhalt in einer gleich großen Kommune nur 1000 € bekommen könnte. Diese Regelungen sind eher hypothetisch, da die meisten Kommunen mit eBm deutlich kleiner sind in diesen beiden Bundesländern, aber die große Spannweite wird exemplarisch deutlich. Wichtig ist in diesem Kontext nicht nur auf die reale Größe der Kommunen in den Bundesländern zu verweisen (s. Kap. 3), sondern auch auf Varianzen der Aufgaben und des realen Arbeitsaufwands (s. Abschn. 5.3). Es hat sich gezeigt, dass eBm in Bayern viele Aufgaben zukommen und daher der Arbeitsaufwand deutlich höher ist als in anderen Bundesländern, was die unterschiedliche Höhe der Aufwandsentschädigungen im Ansatz erklären könnte.

Tab. 2.6 Aufwandsentschädigung ehrenamtliche Bürgermeister

Bundesland	500 Einwohner	2000 Einwohner	5000 Einwohner
BW	984–1898	2493–4273	–
BY	1299–3376	3246–4869	4934–6233
BB	320	980	1530
MV	Max. 700	1500	2500
NI	1050/1575	1050/1575	1050/1575
RP	602–664	889–978	1894–2273
SN	630	1410	1720
ST	470–780	690–1060	1000–1530
SH	492–664	1116–1507	1482–2001
TH	660	1469	1777

Quelle: Kommunale Entschädigungsverordnungen, Angaben in Euro. (Stand: Juni 2023)

Das rheinland-pfälzische Innenministerium hat eine Erhöhung der Aufwandsentschädigungen um jeweils 6 % für die Jahre 2023 und 2024 angekündigt. Diese sind zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht veröffentlicht worden (Stand 27.06.2023)

Je nach Regelung der jeweiligen Bundesländer können den eBm noch weitere Zulagen beispielsweise für die Teilnahme an Sitzungen oder Fahrtkostenerstattungen zukommen. Besonders in Bayern gibt es nach dem Gesetz über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen (KWBG) finanzielle Unterstützung für eBm auch nach ihrer Tätigkeit. So steht ihnen beispielsweise eine Überbrückungshilfe nach Ausscheiden aus dem Amt und ein Ehrensold nach 12 Jahren als eBm zu, wenn sie das 60. Lebensjahr überschritten haben (Art. 58–59 KWBG), als zusätzliche Leistungen zu.

Deutlich geworden ist, dass der rechtliche Rahmen der Bundesländer erhebliche Varianzen aufzeigt. Somit agieren die eBm in den einzelnen Bundesländern unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Welche Auswirkungen dies auf die Wahlen zum eBm (vgl. Kap. 4), das Sozialprofil der Gewählten (vgl. Abschn. 5.1) und die Tätigkeit selbst (vgl. Abschn. 5.3 ff.) hat, wird im Folgenden untersucht.

Literatur

- Bogumil, J., Gehne, D. H., & Süß, L. (2022). Nebenberuflich Verwalten: Die Rolle des ehrenamtlichen Bürgermeisters in der Verwaltungszusammenarbeit. *Verwaltung & Management* 6, 251–257
- Henneke, H.-G., & Ritgen, K. (2021). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland*. München: C.H. Beck

- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2020). Bevölkerung. Basisdaten regional. Abgerufen am 17. Oktober 2023, von <https://www.statistik.rlp.de/de/gesellschaft-staat/bevoelkerung-und-gebiet/basisdaten-regional/tabelle-4/>
- Wallerath, M. (2011). Steuerung des Wandels durch kommunale Gebiets- und Funktionalreformen – Zur aktuellen Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. *Die Öffentliche Verwaltung* 8, 289–299
- Zsinka, E. (2013). Die Verbandsgemeinde: ein Zukunftsmodell? *Die Öffentliche Verwaltung* 2, 61–64

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Ehrenamtliche Bürgermeister im regionalen Vergleich

3

Wie im vorherigen Kapitel deutlich geworden ist, haben die Länder in Deutschland hinsichtlich der Frage, ob Bürgermeister ehrenamtlich oder hauptamtlich ihr Amt ausüben, verschiedene Pfade beschritten. Die Beschreibung des rechtlichen Rahmens alleine klärt noch nicht die quantitative Dimension der Ehrenamtlichkeit von Bürgermeistern, da es in einigen Ländern zwar auf die Einwohnerzahl bezogene Regeln für die Ehrenamtlichkeit gibt, aber auch Optionsregelungen, die es Gemeinden unter bestimmten Bedingungen erlauben, sich für Ehren- oder Hauptamtlichkeit ihrer Bürgermeister zu entscheiden. Im folgenden Abschnitt wird im Ländervergleich dargestellt, wie viele eBm es in den Ländern zum Stichtag 30.09.2021¹ gab und visualisiert, wie sie sich regional verteilten. Dabei handelt es sich außerdem um die Beschreibung der Grundgesamtheit, also der Gesamtzahl der eBm in Deutschland, die vor der Befragung ermittelt werden musste, um beispielsweise den Rücklauf der Befragung zu berechnen (vgl. Kap. 5). Weiterhin sollte geklärt werden, welche Bedeutung eBm für den ländlichen Raum in Deutschland haben. Zur Beantwortung dieser Frage wird im Weiteren auf die Typologie ländlicher Räume des Thünen-Instituts zurückgegriffen (vgl. <https://www.land-atlas.de/> 31.05.2023).

¹ Die Daten zur Gemeindestruktur und Einwohnerzahl stammen aus dem Gemeindeverzeichnis des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Ämter der Länder (Gebietsstand 30.09.2021), die Zuordnung der Gemeinden zu Ehren- oder Hauptamt basiert auf eigenen Recherchen.

3.1 Räumliche Verteilung der eBm

Von den zum Stichtag insgesamt 10.788 Kommunen in Deutschland (ohne Berücksichtigung der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin) hatten knapp 60 % (6451) einen eBm, damit sind in der Fläche gesehen die deutliche Mehrheit der Bürgermeister in Deutschland ehrenamtlich tätig. Wie die Karte in Abb. 3.1 zeigt, gibt es klar sichtbare, hier grün eingefärbte regionale Schwerpunkte der eBm in Deutschland im Norden und Nordosten (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Teile von Niedersachsen) und im Südwesten vor allem in Rheinland-Pfalz und im Südosten in Bayern. Gute erkennbar sind außerdem die homogenen blauen Flächen mit einer reinen Hauptamtlichkeit in NRW, Hessen und im Saarland. Auch in Baden-Württemberg gibt es nur sehr wenige Gemeinden mit eBm.

Etwas über 10 % der Bevölkerung Deutschlands lebt in Gemeinden mit ehrenamtlichen Bürgermeistern. Bezogen auf die Länder ist der Anteil zum Teil deutlich höher, so leben in Rheinland-Pfalz knapp 60 % der Einwohner in ehrenamtlich verwalteten Gemeinden, in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern je 37 %.

Teilt man alle Kommunen in Deutschland in Gemeindegrößenklassen ein (vgl. Abb. 3.2) wird recht deutlich, dass Gemeinden unter 1000 Einwohnern beinahe alle einen eBm haben sowie über 1000 Einwohnern und unter 2000 Einwohnern zu knapp 90 %. Über 2000 Einwohnern nimmt der Anteil der eBm stufenweise rapide ab. Kommunen über 10.000 Einwohnern sind dann beinahe ausschließlich hauptamtlich verwaltet.

Berechnet man die Anteile der Gemeinden mit eBm an allen Gemeinden eines Landes, wird deutlich, dass in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern über 90 % und in Thüringen 77 % der Gemeinden ehrenamtlich verwaltet werden (vgl. Abb. 3.3). Über Zweidrittel der Gemeinden sind es in Brandenburg und Niedersachsen, knapp über 50 % in Sachsen-Anhalt und unter 50 % in Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg. Die vier Länder an der Spitze haben gemeinsam, dass ihre Gemeindestruktur nach Einwohnerzahl sehr kleinteilig ist (vgl. Henneke und Ritgen 2021, S. 67). Die durchschnittliche Einwohnerzahl liegt dort deutlich unter 5000 Einwohnern (vgl. Tab. 3.1).

In Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz wurden anders als in anderen alten Bundesländern in den 1970er-Jahren im Rahmen von Gebietsreformen die Ortsgemeinden mit niedriger Einwohnerzahl nicht fusioniert, sondern verschiedene Formen von Verwaltungsgemeinschaften geschaffen, die dabei helfen sollten, das Problem der Verwaltungseffizienz in den Griff zu bekommen, ohne dass die kleinen

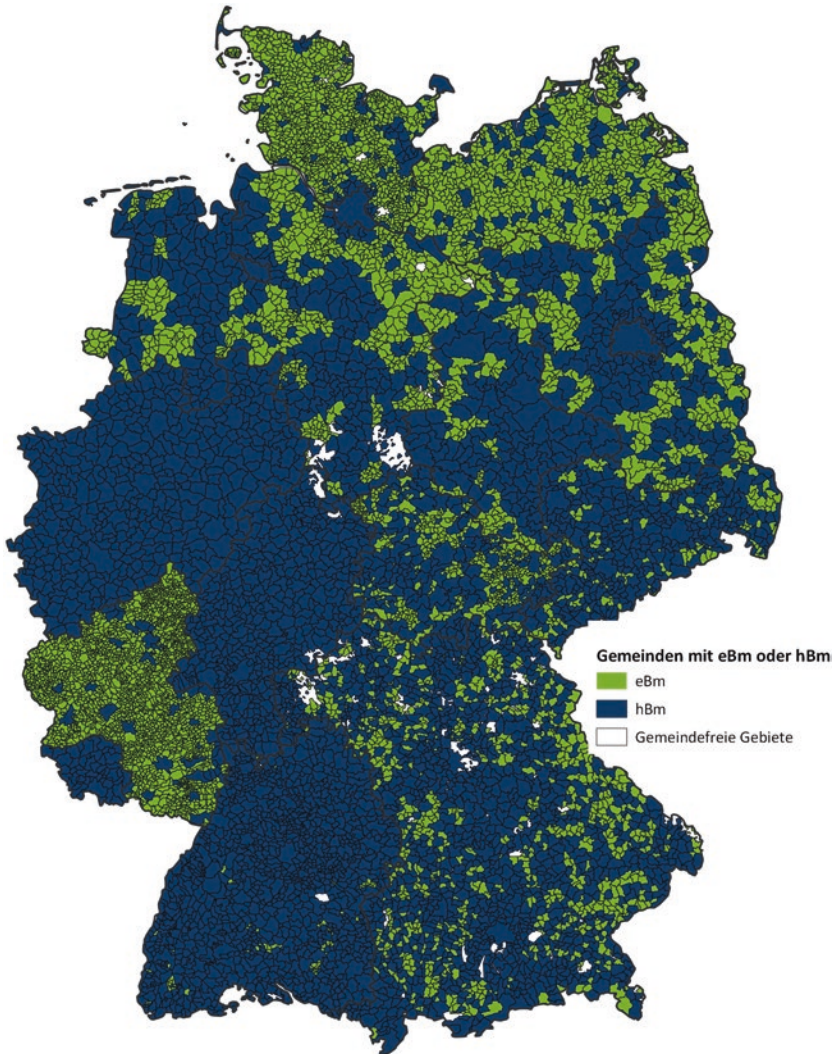


Abb. 3.1 Verteilung ehrenamtlicher (eBm) und hauptamtlicher (hBm) Bürgermeister. (Quelle: Gemeindeverzeichnis Destatis, eigene Recherchen. Kartengrundlage GeoBasis-DE/BKG 2022. Eigene Darstellung)

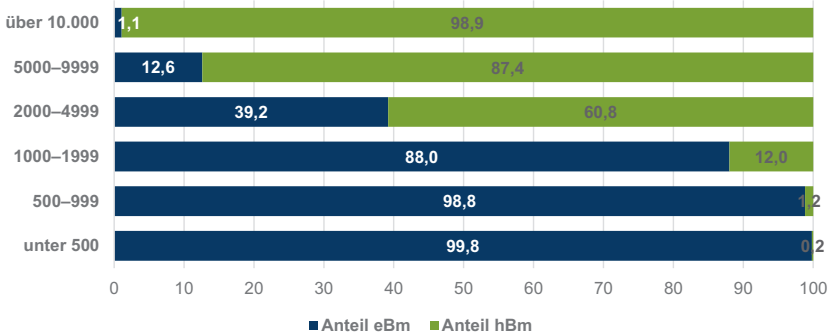


Abb. 3.2 Anteil der eBm nach Gemeindegrößenklassen. (Quelle: Gemeindeverzeichnis Destatis, eigene Recherchen, eigene Darstellung, Angaben in Prozent)

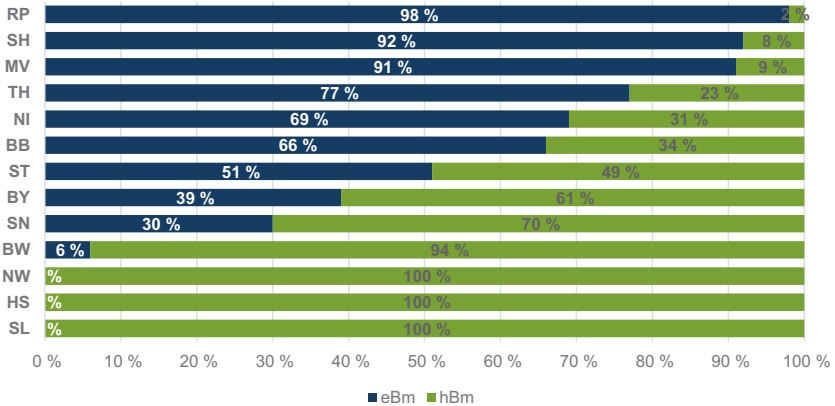


Abb. 3.3 Anteil der Gemeinden in den Ländern mit eBm und hBm. (Quelle: Gemeindeverzeichnis Destatis, eigene Recherchen, eigene Darstellung)

Ortsgemeinden aufgelöst wurden. Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen haben sich nach der Wiedervereinigung in den 1990er-Jahren zunächst auch gegen eine Gebietsreform entschieden, ihre Ortsgemeinden erhalten und Verwaltungsgemeinschaften gebildet, die an den Schleswig-Holsteinischen Ämtern orientiert waren (vgl. Laux 1998, S. 173 ff.; Wollmann 1998, S. 166). Nach 1996 kam es aber auch in diesen beiden Ländern noch zu einer deutlichen Reduzierung der Anzahl der Gemeinden, ohne dass aber die eBm als prägendes Merkmal der kommunalen Selbstverwaltung dort verschwanden. Die Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen

Tab. 3.1 Anzahl der Gemeinden mit eBm und hBm sowie mittlere Einwohnerzahlen

Land	eBm	hBm	Gesamt	M EW eBm	M EW hBm	M EW
BB	274	142	416	1386	15.150	6084
BW	61	1040	1101	581	10.642	10.085
BY	799	1257	2056	1577	9451	6391
HE	0	422	422	–	14.913	14.913
MV	659	67	726	907	15.122	2219
NI	653	291	944	2196	22.576	8478
NW	0	396	396	–	45.267	45.267
RP	2260	41	2301	1071	40.951	1781
SH	1020	86	1106	1047	21.426	2632
SL	0	52	52	–	18.923	18.923
SN	125	294	419	1719	13.068	9682
ST	111	107	218	1720	18.595	10.003
TH	489	142	631	711	12.482	3360
Gesamt	6451	4337	10.788	1232	15.912	7134

Quelle: Gemeindeverzeichnis Destatis, eigene Recherchen. Eigene Berechnungen

und Saarland dagegen hatten in den 1970er-Jahren die weitestgehenden Gebietsreformen durchgeführt und haben bis heute die im Durchschnitt größten Einheitsgemeinden, die alle hauptamtlich verwaltet werden (vgl. Tab. 3.1).

Vergleicht man die durchschnittliche Einwohnerzahl in den Gemeinden mit eBm, findet sich die niedrigste durchschnittliche Einwohnerzahl in Baden-Württemberg mit 581 Einwohnern, die höchste dagegen mit 2196 Einwohnern in Niedersachsen. Unter tausend Einwohnern durchschnittlich haben außerdem die Gemeinden mit eBm in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern.

3.2 eBm und ländlicher Raum

Die kommunale Selbstverwaltung wie auch die Rolle der eBm im ländlichen Raum ist im Vergleich zu Großstädten, Metropolregionen und ähnlichen räumlichen Zusammenhängen relativ wenig erforscht (vgl. Schneider 1979, 1998). Eine Ursache dafür liegt auch in einer stärker auf konkurrenzdemokratische Strukturen zielende Orientierung vieler Forschenden in der lokalen Politikforschung, denen die oft als unpolitisch beschriebene Selbstverwaltung in Dörfern und kleineren Gemeinden mit sehr geringem Einfluss von (nationalen) Parteien normativ nicht geheuer war (vgl. Holtkamp 2008, S. 90 ff.). Außerdem ist, wie auch in diesem Projekt zu sehen, aufgrund der Vielzahl an Gemeinden in verschiedenen Bundesländern der

Forschungsaufwand relativ hoch, sodass bei den wenigen Arbeiten, die es gibt, eher Fallstudien untersucht und keine regionalen Vergleiche durchgeführt werden (vgl. z. B. Dünckmann 2022).

Das Thünen-Institut erstellt in seiner Rolle als Forschungsinstitut im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) regelmäßig den sog. „Landatlas“ (vgl. <https://www.landatlas.de/>; 05.06.2023), in dem eine Vielzahl an statistischen Indikatoren aus unterschiedlichen Quellen zusammengeführt werden mit dem Ziel, ländliche Räume abzugrenzen und die soziale, demografische und wirtschaftliche Entwicklungen ländlicher Räume zu beschreiben. Die fünf sog. Thünen-Typen ländlicher Räume vereinen sowohl räumlich-landschaftliche Merkmale als auch Merkmale der Bevölkerungszusammensetzung und werden auf Basis der Kreise und kreisfreien Städte bestimmt.

„Die Ländlichkeit ist tendenziell umso ausgeprägter, je geringer die Siedlungsdichte, je höher der Anteil land- und forstwirtschaftlicher Fläche, je höher der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser, je geringer das Bevölkerungspotenzial und je schlechter die Erreichbarkeit großer Zentren ist.“²

Insgesamt 172 Kommunen (43 %) werden den beiden sehr ländlichen Typen bei variierender sozioökonomischer Lage zugeordnet, 133 (33 %) den beiden eher ländlichen Typen. 96 Kommunen (24 %) wurden als nicht ländlich klassifiziert, darunter sehr viele kreisfreie Städte in Ballungsgebieten (vgl. Tab. 3.2). Für eine integrierte Analyse wurden auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte die gemeindebezogenen Daten zu eBm mit den fünf sog. Thünen-Typen von Ländlichkeit kombiniert. Da die Thünen-Typen nicht für die Gemeindeebene vorlagen, wurden für jeden Kreis auf Basis der Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden der Anteil der eBm berechnet und mit den Thünen-Typen zusammengeführt. Aus-

Tab. 3.2 Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte in den fünf Thünen-Typen

Thünen-Typen	Anzahl Kreise
sehr ländlich/weniger gute sozioökonomische Lage	109
sehr ländlich/gute sozioökonomische Lage	63
eher ländlich/gute sozioökonomische Lage	65
eher ländlich/weniger gute sozioökonomische Lage	68
nicht ländlich	96
Gesamt	401

Quelle: Thünen-Landatlas-Datensatz, eigene Berechnung

²Thünen-Landatlas, Ausgabe 30/09/2021. Hrsg.: Thünen-Institut Forschungsbereich ländliche Räume, Braunschweig (www.landatlas.de).

gehend von dieser aktuellen Typologie des Thünen-Instituts wurde im Rahmen des Projektes geprüft, welche quantitative Bedeutung eBm für Kommunalpolitik und Kommunalpolitik im ländlichen Raum haben. Wie Abb. 3.4 zeigt, ist der Zusammenhang zwischen Ehrenamtlichkeit und Ländlichkeit auf der Kreisebene insgesamt gesehen nicht so stark ausgeprägt wie erwartet.

Nur in einem der beiden sehr ländlichen Thünen-Typen mit weniger guten sozioökonomische Lage liegt der durchschnittliche Anteil der eBm in den Kreisen bei knapp 55 %, gefolgt von dem Typ „eher ländlich/weniger gute sozioökonomische Lage“ mit knapp 40 % der Kreise mit eBm. Die Typen „sehr ländlich“ und „eher ländlich“ mit jeweils guter sozioökonomischer Lage haben jeweils nur einen durchschnittlichen Anteil von ca. 20 % eBm.

Der Zusammenhang zwischen einer Analyse von Ländlichkeit im Sinne einer regional vergleichenden Herangehensweise und der institutionellen Pfadabhängigkeit in den Bundesländern mit Blick auf eine kleinteilige Gemeindestruktur und einer Entscheidung für die Ehrenamtlichkeit von Bürgermeistern in Ortsgemeinden ist eher locker. Ländliche Räume in Nordrhein-Westfalen oder Hessen haben grundsätzlich hauptamtliche Bürgermeister, da wie bereits ausgeführt dort stark auf hauptamtlich verwaltete Einheitsgemeinden gesetzt wurde. Anders ist das Bild dagegen in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Insofern überrascht es nicht, dass die Anteile der eBm in den vier eBm-Hochburgen im Thünen-Typ sehr ländlich/weniger gute sozioökonomische Lage in Schleswig-Holstein bei 62 %, in Rheinland-Pfalz bei 88 %, in Mecklenburg-Vorpommern bei 90 % und in Thüringen bei 60 % lagen.³ Ob die Ehrenamtlichkeit im Zusammenhang mit der

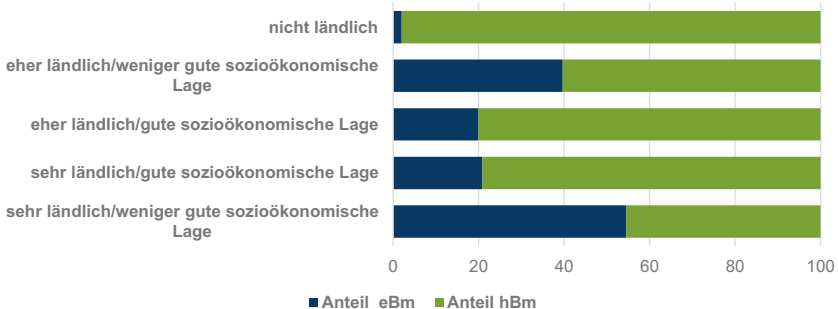


Abb. 3.4 eBm und Typen von Ländlichkeit. (Quelle: Thünen-Landatlas, eigene Recherchen, eigene Darstellung, Angaben in Prozent)

³Der Thünetyp „sehr ländlich/gute sozioökonomische Lage“ kommt in diesen Ländern nicht vor.

wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dieser ländlichen Räume eher ein Vorteil oder ein Nachteil ist, kann im Rahmen dieses Projektes leider nicht analysiert werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eBm dann im ländlichen Raum typisch sind, wenn ländliche Kreise eine eher kleinteilige Einwohnerstrukturen aufweisen und in Bundesländern liegen, die sich institutionell für eine wichtige Rolle von eBm entschieden haben. Diese können sowohl in West- als auch in Ostdeutschland liegen.

Literatur

- Dünckmann, F. (2022). Politik auf dem Dorf. *Ländlicher Raum*, Heft 2, 36–39
- Henneke, H.-G., & Ritgen, K. (2021). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Holtkamp, L. (2008). *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden: Springer
- Laux, E. (1998). Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen. In H. Wollmann, & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 168–185). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Schneider, H. (1979). Lokalpolitik in einer Landgemeinde. In H. Köser (Hrsg.), *Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung*, (S. 17–47). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Schneider, H. (1998). Dorfpolitik. In H. Wollmann, & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 86–101). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Thünen-Institut (2020). *Thünen-Landatlas*. Thünen-Institut Forschungsbereich ländliche Räume, Braunschweig. Abgerufen am 17. Oktober 2023 von <https://www.landatlas.de/>
- Wollmann, H. (1998). Um- und Neubau der Kommunalstrukturen in Ostdeutschland. In H. Wollmann, & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 149–167). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Ehrenamtliche Bürgermeister und Wahlen

4

Die Direktwahl von Bürgermeistern ist bei den hauptamtlichen Amtsinhabern seit Mitte der 1990er-Jahre in Deutschland flächendeckend eingeführt worden. Bei den eBm ist das nicht so, denn in Schleswig-Holstein und in Niedersachsen wurde die Direktwahl nicht eingeführt und die eBm werden weiterhin durch den Rat gewählt. Bisher gibt es keine Forschung zur Direktwahl von eBm, da sich die meisten Wahlanalysen entweder auf einzelne Länder konzentrieren (z. B. Gehne 2008, 2020 für NRW, Klein 2014 für Baden-Württemberg oder Klein und Lüdecke 2018 für Hessen), die keine eBm haben, oder diese nicht einbezogen wurden, oder erst ab einer bestimmten Gemeindegröße Daten gesammelt und ausgewertet wurden (z. B. Holtkamp und Garske 2020 ab 20.000 Einwohnende). Im Rahmen dieses Forschungsprojektes konnten erstmals Direktwahldaten für kleine Gemeinden in sieben von zehn Bundesländern mit eBm gesammelt und systematisch ausgewertet werden.¹ Im folgenden Kapitel werden zunächst die Wahldaten hinsichtlich des Kandidatenangebotes und der Wahlergebnisse bei Direktwahlen der eBm ausgewertet, um abschließend auch im Vergleich zum Forschungsstand bei hBm die Fragen zu diskutieren, wie stark die personelle Parteipolitisierung von Direktwahlen der eBm ausgeprägt ist und ob die Wahlergebnisse Hinweise auf einen Nachwuchsmangel bei eBm liefern. Die ratsgewählten Bürgermeister werden im Weiteren nicht berücksichtigt.

Die Amtszeit der eBm reicht, wie in Kap. 2 ausgeführt, von 5 Jahren (Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) über sechs (Bayern, Thüringen) bis zu sieben Jahren (Sachsen, Sachsen-Anhalt). In vier Ländern sind die Wahlen der eBm mit den Ratswahlen gekoppelt, in den anderen Ländern finden die

¹Ausgeklammert wurde Baden-Württemberg aufgrund der sehr geringen Anzahl an Gemeinden mit eBm. In Schleswig-Holstein und Niedersachsen finden keine Direktwahlen statt.

Direktwahlen als Einzeltermine zwischen den Ratswahlen statt. Dies hat in der Regel eine deutlich niedrigere Wahlbeteiligung zur Folge als bei gekoppelten Wahlen. In allen Ländern können Parteien und Wählergruppen Kandidierende nominieren sowie Einzelbewerber mit Unterstützungsunterschriften antreten, außer in Bayern, wo keine Einzelbewertungen möglich sind. In allen Ländern gilt im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit als Entscheidungsregel für den Wahlsieg. Falls kein Bewerber oder keine Bewerberin diese erreicht, findet in allen Ländern außer Sachsen eine Stichwahl der beiden Bewerber statt, auf die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen entfallen sind. In Sachsen dagegen findet ein zweiter Wahlgang statt, an dem auch mehr als zwei Bewerber aus dem ersten Wahlgang teilnehmen können. In diesem zweiten Wahlgang gewinnt dann der Kandidierende, der die meisten Stimmen erhalten hat (relative Mehrheit).

Ausgehend von der Frage, ob ein Nachwuchsmangel zu beobachten ist, wurde gezielt recherchiert, ob es Regelungen für den Fall gibt, dass keine Kandidatur bei der Direktwahl vorliegt. In Bayern gibt es keine speziellen Regelungen. In Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern wird in diesem Fall der eBm vom Rat gewählt. In Sachsen-Anhalt ist explizit festgeschrieben, dass eine neue Wahl stattfinden muss. In Thüringen und Sachsen findet die Wahl auch ohne vorab eingereichte Kandidaturen statt. In Fällen mit einem oder keinem Kandidierenden (sog. Wahlen ohne Bindung an den Wahlvorschlag) enthält der Stimmzettel ein offenes Textfeld, in das von den Wähler Namen eingetragen werden können.

Die Länder haben also unterschiedliche Regelungen gefunden, die dazu führen, dass das Amt besetzt wird, auch wenn es im Vorfeld keine Kandidaturen gibt. Daher haben wir auch keine Fälle gefunden, in denen es zu keiner Besetzung des Amtes des eBm kam, also Positionen dauerhaft frei bleiben.

4.1 Kandidatenangebot, Bedeutung von Parteien und Amtsbonus

Aus dem Forschungsstand ist bekannt, dass bei Direktwahlen der hBm die Anzahl der Kandidierenden und der Anteil der von Parteien nominierten Kandidierenden an allen Kandidierenden mit der Gemeindegröße sinkt (vgl. z. B. für NRW Gehne 2008, S. 197 ff., allerdings kleinste Gemeinde bei knapp unter 5000 Einwohnern). In den teils sehr kleinen Gemeinden mit eBm liegt die durchschnittliche Anzahl der Kandidierenden insgesamt bei 1,7 (vgl. Tab. 4.1).

Etwas höher als der Durchschnitt war der Wert in Bayern mit 2,0 und in Sachsen-Anhalt mit 1,9, deutlich darunter in Rheinland-Pfalz (1,4) und in Thüringen (1,4). In 54 % der untersuchten Gemeinden gab es nur einen Kandidierenden, in weiteren

Tab. 4.1 Überblick zum Kandidatenangebot nach Ländern

Land	Durchschnittliche Anzahl Kandidierender	Anteil ein Kandidierender (in %)	Anteil zwei Kandidierende (in %)	Anteil Parteikandidierende (in %)
BB	1,6	53,8	33,5	24,1
BY	2	39,1	35,3	56,5
MV	1,6	52,6	35,7	25,1
RP	1,4	69,8	20,3	23,4
SN	1,7	47,7	35,4	23,3
ST	1,9	45,6	28,1	16,3
TH	1,4	67,9	27,4	19,6
Gesamt	1,7	54,4	31,2	30

Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz

31 % zwei und in knapp unter 15 % mehr als zwei Kandidierende. Dies bedeutet, dass in mehr als der Hälfte der Fälle keine Konkurrenzsituation besteht und sehr viele Wählende keine Auswahl zwischen verschiedenen Kandidierenden haben. Noch häufiger war dies in Rheinland-Pfalz (70 %) und in Thüringen (68 %) der Fall. Wie weiter oben erläutert, können in Sachsen bei einem Kandidierenden und in Thüringen bei Wahlen ohne Kandidierende in Freitextfelder auf dem Stimmzettel Namen eingetragen werden. In unserer Stichprobe wurde dies in Sachsen in 79 von 125 Fällen genutzt. In keinem dieser Fälle hat dies aber den Wahlausgang wesentlich beeinflusst, da die zusätzlichen eingetragenen Personen meist nur sehr wenige Stimmen bekamen.

Insgesamt waren von allen Kandidierenden nur 30 % von Parteien nominiert worden, nur in Bayern waren es mit 57 % die deutliche Mehrheit. Die niedrigsten Anteile an parteinominierten Kandidierenden gab es in Sachsen-Anhalt mit 16 % und in Thüringen mit 20 %. Dies entspricht der bisher im Forschungsstand gemachten Beobachtung, dass in Ostdeutschland Parteien bei Direktwahlen eine deutlich geringere Rolle spielen als beispielsweise in NRW (Holtkamp 2008, S. 153; Holtkamp und Garske 2020, S. 49). Die personelle Parteipolitisierung bei eBm Direktwahlen ist insgesamt betrachtet sehr niedrig.

Vergleicht man das Kandidatenangebot nach Gemeindegrößenklassen, steigt der Anteil der Parteikandidierenden deutlich mit der Gemeindegröße von 16 % unter 1000 Einwohner auf 70 % zwischen 5000 und 10.000 Einwohnern.² Außerdem sinkt der Anteil an Gemeinden mit einem Kandidierenden, der Anteil

²Zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern gibt es nur acht Städte und Gemeinden mit eBm, diese sind nicht typisch für eBm und werden hier nur der Vollständigkeit halber aufgeführt.

mit zwei steigt leicht an und die durchschnittliche Kandidatenanzahl steigt mit der Gemeindegröße von 1,4 unter 1000 auf 2,7 zwischen 5000 und 10.000 Einwohnern (vgl. Tab. 4.2). Mit steigender Gemeindegröße nähert sich die Wettbewerbssituation auch bei Direktwahlen von eBm langsam den Strukturen an, wie sie für hBm beschrieben worden sind (vgl. z. B. Gehne 2008).

Wechselt man nun die Perspektive weg von den Kandidierenden und schwenkt auf die Gemeindeebene, lässt sich der Deckungsgrad von Parteikandidaturen vergleichen, d. h. der Anteil der Gemeinden in einem Land mit Kandidatur einer Partei, mit mindestens einer Wählergruppe oder mindestens einem Einzelbewerber (vgl. Abb. 4.1).

Tab. 4.2 Überblick zum Kandidatenangebot nach Gemeindegrößenklassen

Gemeindegrößenklasse	Durchschnittliche Anzahl Kandidierender	Anteil ein Kandidierender	Anteil zwei Kandidierende	Anteil Parteikandidierende
unter 1000	1,4	69,2	25,6	15,6
über 1000, unter 5000	1,8	43,5	37,3	40,6
über 5000, unter 10.000	2,7	14,4	31,7	69,6
über 10.000, unter 20.000	4,0	0,0	0,0	50,0
Gesamtergebnis	1,7	54,4	31,2	30,0

Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz

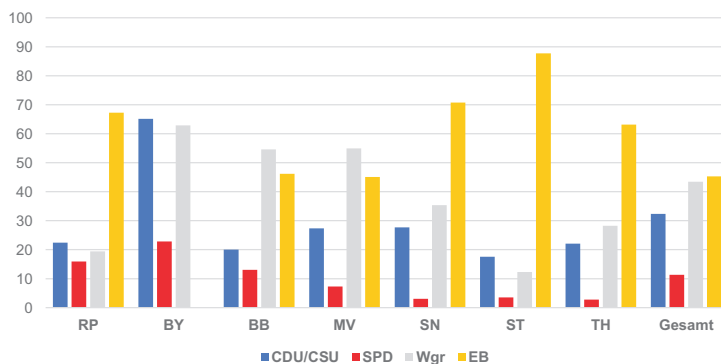


Abb. 4.1 Deckungsgrad von verschiedenen Nominierungsgruppen bei Direktwahlen der eBm. (Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz, Angaben in Prozent)

Insgesamt gesehen treten in jeweils über 40 % der Gemeinden mindestens eine Wählergruppe oder ein Einzelbewerber an, die CDU/CSU in knapp über dreißig Prozent und die SPD knapp über 10 % der Gemeinden. Einen deutlich höheren Deckungsgrad erreichen Einzelbewerber in Sachsen-Anhalt (88 %), Sachsen (71 %) und Rheinland-Pfalz (67 %). Wählergruppen prägen etwas stärker das Bild in Bayern (63 %), Mecklenburg-Vorpommern (55 %) und Brandenburg (55 %). In allen Ländern hat die CDU/CSU einen deutlich höheren Deckungsgrad als die SPD, die in Ostdeutschland unter den eBm-Kandidierenden nur in Brandenburg präsent ist. Am stärksten parteipolitisiert erscheint das Angebot in dieser Betrachtung in Bayern, die CSU ist in über sechzig Prozent der Gemeinden auf dem Wahlzettel zu finden und auch die SPD in etwas über einem Fünftel (vgl. Abb. 4.2).

Die Kandidatur von Amtsinhabern ist laut Forschungsstand zu hBm ein sehr wichtiger Faktor für den Ausgang von Direktwahlen, da Amtsinhabende eine sehr große Siegchance bei Direktwahlen haben (vgl. Gehne 2008, S. 211; Klein und Lüdecke 2018, S. 138; Holtkamp und Garske 2020). Die Kandidatur eines Amtsinhabers beeinflusst daher auch das Angebot, denn mögliche Kandidierende beziehen den Amtsbonus in ihre Entscheidung zur Kandidatur mit ein und entscheiden sich dann häufig dagegen, da sie sich selbst keine Siegchancen einräumen. Daher ist die Anzahl der Kandidierenden in solchen Fällen oft niedriger als ohne Amtsinhaberkandidatur (Klein 2014, S. 188; Holtkamp und Garske 2020, S. 50).

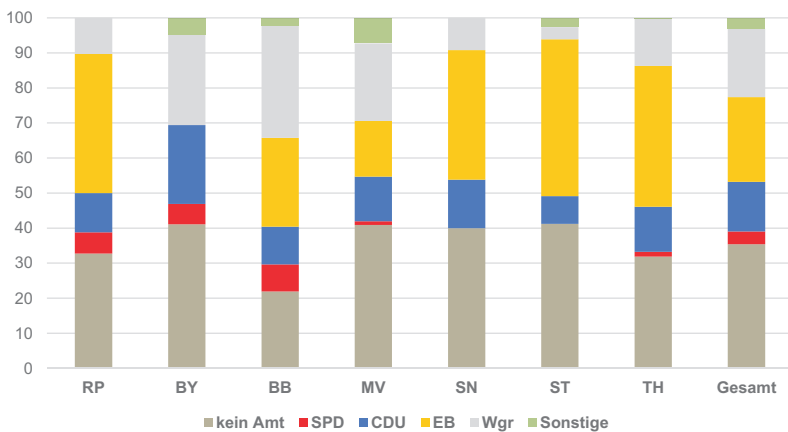


Abb. 4.2 Kandidatur von Amtsinhabern im Ländervergleich. (Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz, Angaben in Prozent)

In etwas über einem Drittel aller Fälle tritt kein Amtsinhaber zur Wahl an. Etwas höher lag dieser Anteil in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt, niedriger in Brandenburg und Thüringen (vgl. Abb. 4.3). Im Einzelnen war im Rahmen der Recherche nicht feststellbar, warum ein Amtsinhaber nicht mehr antrat. Theoretisch sind die wichtigsten Gründe sicher lange Amtsdauer und höheres Alter und Amtsmüdigkeit bzw. hohe Arbeitsbelastung im Ehrenamt verbunden mit beruflichen Veränderungen (vgl. Kap. 5). Auch hier zeigt sich wieder die besondere Parteipolitisierung in Bayern, dort sind mit Abstand die meisten kandidierenden Bürgermeister von CSU und SPD zu finden und, aufgrund der fehlenden Möglichkeit, als Einzelbewerbende anzutreten, auch der zweithöchste Anteil an Amtsinhaber von Wählergruppen. Die höchsten Anteile an kandidierenden Einzelbewerbenden finden sich in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Rheinland-Pfalz. Von Wählergruppen nominierte Bürgermeister traten häufiger in Bayern, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern an.

Die Kandidatur eines Amtsinhabers hat in fast allen Ländern Auswirkungen auf die Konkurrenzsituation. Ohne Amtsinhaberkandidatur gab es durchschnittlich 1,9 Kandidierende, mit 1,5. Noch deutlicher war der Unterschied in Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt zu erkennen, nur geringe Unterschiede des Mittelwertes gab es in Brandenburg und Thüringen. Der Anteil an Amtsinhabern ohne Gegenkandidaten lag insgesamt bei 60 % (vgl. Abb. 4.4), in Fällen ohne Amtsinhaberkandidatur lag der Anteil der Fälle mit einem Kandidierenden bei 45 % (ohne Abbildung). Deutlich unterm Durchschnitt lag der Anteil der eBm in Bayern ohne

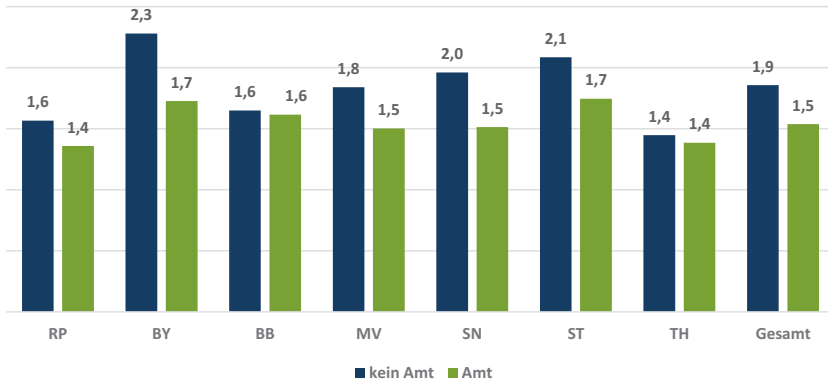


Abb. 4.3 Durchschnittliche Kandidatenanzahl in Fällen mit und ohne Amtsinhaberkandidatur. (Quelle: eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz)

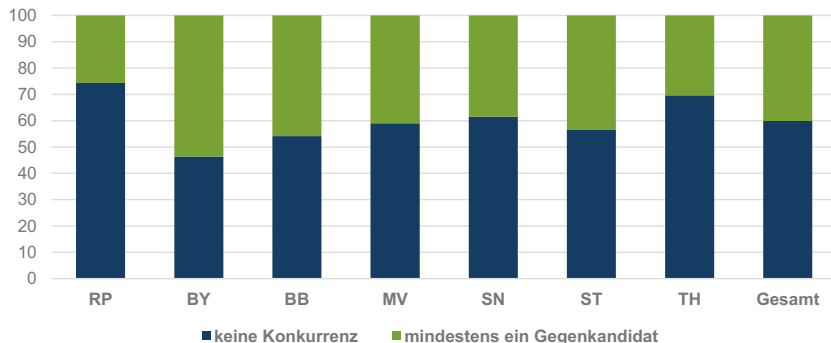


Abb. 4.4 Anteil der kandidierenden Bürgermeister mit und ohne Konkurrenz. (Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz)

Konkurrenz (46 %), deutlich darüber der Anteil in Rheinland-Pfalz mit 74 % und in Thüringen (70 %).

In Fällen mit einer Kandidierendenzahl von 1 muss man davon ausgehen, dass es sich nicht mehr um eine kompetitive Wahl handelt, sondern der Wahlgang nur noch der Bestätigung des Gewählten dienen kann und nicht der Auswahl und damit dem Vergleich von Kandidierenden. Die Zustimmung kann allerdings auch verweigert werden, da die Wählenden die Möglichkeit haben, mit „Nein“ zu stimmen und auch in diesen Wahlen eine absolute Mehrheit der Ja-Stimmen erreicht werden muss. Allerdings ist im aktuellen Datensatz kein Fall aufgetaucht, in dem die „Nein“-Stimmen überwogen und deshalb ein Bewerber nicht gewählt wurde.

4.2 Wahlbeteiligung und Wahlergebnisse

Die Wahlbeteiligung bei Direktwahlen ist vor dem Hintergrund des Forschungsstandes abhängig von der Gemeindegröße (je größer, desto niedriger, vgl. Klein 2014, S. 163; Gehne 2008, S. 209) und von der Frage, ob Wahlen gekoppelt sind oder an einem alleinstehenden Termin stattfinden.

Die durchschnittliche Wahlbeteiligung lag bei 64 %. Die Koppelungsthese lässt sich hier bestätigen. In Ländern mit gekoppelter Wahl von eBm und Rat lag die Wahlbeteiligung über dem Durchschnitt, in Ländern ohne Koppelung darunter. Besonders niedrig lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung in Sachsen-Anhalt mit 47 % (vgl. Abb. 4.5). Hinsichtlich der Gemeindegröße bestätigt sich die Annahme

einer höheren Wahlbeteiligung in kleineren Gemeinden hier. In Gemeinden unter 1000 Einwohnern lag die Wahlbeteiligung bei 66 % und damit etwas höher als der Gesamtanteil von 64 %.

Wie Abb. 4.6 zeigt, spielten Parteikandidierende bei den Wahlsiegern eine untergeordnete Rolle, gut ein Viertel waren von CDU/CSU oder SPD nominiert worden und knapp 5 % von sonstigen Parteien. 37 % traten dagegen als Einzelbewerber zur Wahl an und 33 % wurden von Wählergruppen nominiert. Den höchsten Anteil an parteinominierten Bürgermeistern wies Bayern auf (38 % CSU, 7 %

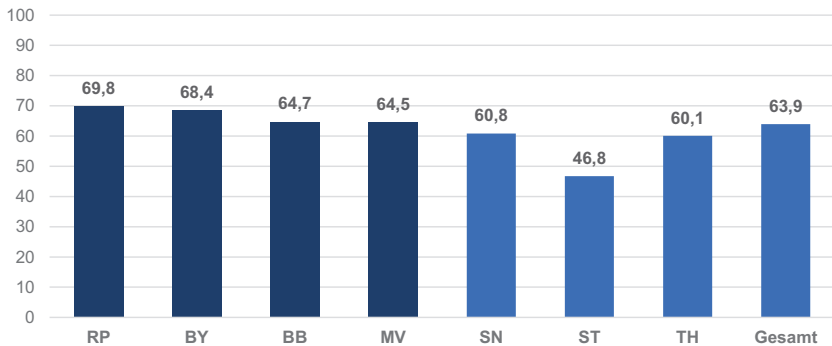


Abb. 4.5 Wahlbeteiligung bei Direktwahlen von eBm im Hauptwahlgang. (Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz, dunkelblau = Koppelung mit der Ratswahl)

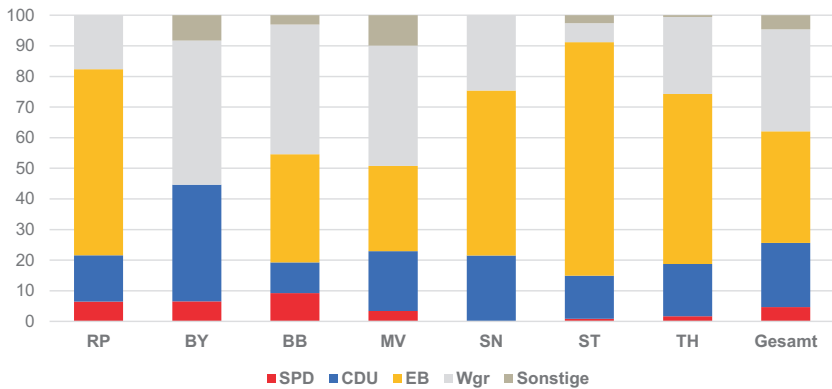


Abb. 4.6 Wahlsieger eBm nach Kandidaturformen im Ländervergleich. (Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz, Angaben in Prozent)

SPD, 8 % Sonstige), den niedrigsten Sachsen-Anhalt (17 % CDU, 1 % SPD, 3 % Sonstige). Bayern hatte außerdem den höchsten Anteil an eBm, die von Wählergruppen nominiert waren (47 %), was mit dem Wahlrecht zusammenhängen wird (keine Einzelbewerbungen möglich). Sachsen-Anhalt hatte den höchsten Anteil an parteiunabhängigen eBm (76 % Einzelbewerber), gefolgt von Rheinland-Pfalz mit 61 %.

Stichwahlen bzw. ein zweiter Wahlgang wie in Sachsen fanden in 139 von insgesamt 1812 Direktwahlen statt. Bezieht man diese Anzahl aber nur auf die Fälle, in denen überhaupt Stichwahlen stattfinden konnten (drei oder mehr Kandidierenden), fanden in 53 % der Wahlen Stichwahlen statt. Dabei handelt es sich überwiegend um Fälle ohne Amtsinhaberkandidatur. Wie ausgeführt haben kandidierende Amtsinhaber eine hohe Wiederwahlchance. Dies bestätigt sich auch bei den eBm. Die Wiederwahlquote insgesamt lag bei 90 % (vgl. Abb. 4.7). Allerdings haben Amtsinhaber, die in eine Stichwahl mussten, eine deutlich niedrigere Wiederwahlquote von 37 %.

Etwas höher lag der Anteil bei von den Wählergruppen Nominierten mit 93 %, etwas niedriger bei von der SPD nominierten eBm (85 %) und der sonstigen Parteien (86 %). Dies überrascht vielleicht noch weniger als ähnlich hohe Erfolgsquoten bei den hauptamtlichen Bürgermeistern, da wie gezeigt knapp 60 % der kandidierenden Amtsinhaber keine Gegenkandidaten hatten.

Obwohl diese Wiederwahlquoten so hoch sind, gibt es trotzdem regelmäßigen Wechsel auf den Bürgermeisterposten. Auf das Gesamtergebnis der analysierten Direktwahlen bezogen, findet in 42 % der Wahlen ein Wechsel an der Stadtspitze statt (Wechselquote), sei es, weil kein Amtsinhaber antrat (35 %) oder ein kandidierender Amtsinhaber abgewählt wurde (7 %). Warum Amtsinhaber nicht mehr

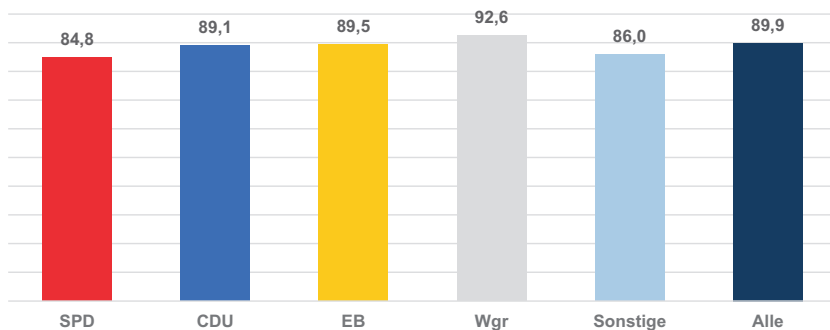


Abb. 4.7 Wiederwahlquote eBm nach Nominierungsgruppen. (Quelle: Eigene Darstellung, eBm-Direktwahldatensatz, Angaben in Prozent)

antreten, wurde zwar nicht erhoben, aber häufig wohl aus Altersgründen oder aufgrund der hohen Arbeitsbelastung oder Anfeindungen (Vgl. Kap. 5). Außerdem werden sie eben doch abgewählt, wenn auch nicht sehr häufig. Im Rahmen der Wahlanalyse konnte leider nicht erhoben werden, wie lange kandidierende Amtsinhaber zum Zeitpunkt der Wahl bereits im Amt waren. Daher kann auch nicht genau gesagt werden, wie häufig Bürger einer Gemeinde in der Regel einen Wechsel an der Stadtspitze erleben werden.

4.3 Zusammenfassung

Nur eine Minderheit der Kandidierenden bei Direktwahlen der eBm waren von Parteien nominiert worden. Von regionalen Besonderheiten wie in Bayern abgesehen, war die personelle Parteipolitisierung recht gering ausgeprägt. Im Gegenteil sogar, die Direktwahl der eBm ist die Domäne der Einzelbewerbenden und der Kandidierenden von Wählergruppen. Vor allem in Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist der Deckungsgrad der Einzelbewerbenden sehr hoch, die Hochburgen der Wählergruppen liegen in Bayern, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.

Für das Kandidierendenangebot und das Wahlergebnis ist entscheidend, ob ein Amtsinhaber antritt. Wie gezeigt, beeinflusst die Amtsinhaberkandidatur das Angebot und Amtsinhaber haben eine sehr hohe Wiederwahlchance. Trotzdem findet auch regelmäßiger Wechsel an der Gemeindeg Spitze statt, auch wenn aufgrund fehlender Längsschnittdaten nicht genau gesagt werden kann, wie häufig ein Wähler so einen Wechsel in seiner Gemeinde erleben wird.

Direktwahlen von eBm in eher kleinen Gemeinden sind häufig nicht kompetitiv, in der Mehrheit der Fälle tritt nur ein Kandidat an und wird auch gewählt. Daraus lässt sich jedoch nicht unmittelbar auf einen Nachwuchsmangel bei eBm schließen. Normativ betrachtet kann man es für sinnvoll und notwendig halten, wenn es mehrere Kandidierende bei einer Wahl gibt, da dann ein Vergleich und eine Auswahl aus einem Angebot stattfinden kann, also die Entscheidungsgrundlage breiter ist als bei der Kandidatur einer Person, vielleicht sogar einem Amtsinhaber. Keine Auswahl zu haben ist aber unter den Bedingungen von Freiheit der Kandidatur und vertretbaren Hürden zur Kandidatur keine Hindernisgrund für eine rechtmäßige Durchführung einer Wahl und eine Legitimation des Amtsinhabers, denn das Angebot ergibt sich aufgrund der Kandidaturentscheidungen der möglichen Bewerber. Zu dieser Entscheidung gehört auch die Frage, ob ein Amtsinhaber wieder antritt. Aufgrund der bekannten sehr hohen Wiederwahlchancen von Amtsinhabern kann auch deshalb von einer Kandidatur abgesehen werden. Daher ist das häufige

Auftreten von Ein-Kandidierenden-Wahlen auch nicht zwingend ein Indikator für Nachwuchsmangel in der Wahlarena, da aufgrund der Direktwahlanalyse nicht unterschieden werden kann, was die Ursache für eine nicht-kompetitive Wahl ist: fehlender Nachwuchs oder eine Entscheidung gegen eine Kandidatur aufgrund mangelnder Erfolgsaussichten?

Ein Hinweis für Nachwuchsmangel aus der Wahlarena findet sich aber dort, wo der Rat anstelle der Bürgerschaft wählt, wenn keine Kandidaturen vorliegen. Bei der Kommunalwahl 2019 in Rheinland-Pfalz gab es in 456 von 2260 Städten und Gemeinden in Rheinland-Pfalz (20 %) keine Kandidatinnen oder Kandidaten für die Direktwahl der Bürgermeister, sodass in diesen Fällen die Bürgermeister vom Rat gewählt werden mussten.³ Daher wurden diese Fälle auch nicht im Direktwahldatensatz erfasst. Dies war im Vergleich zu 2014 eine Steigerung um 3 Prozentpunkte. Zwar bleibt der Bürgermeistersessel nicht frei, aber offenbar wollte niemand in den recht kleinen Gemeinden sich bei der Direktwahl bewerben und einen Wahlkampf auf sich nehmen.

Literatur

- Gehne, D. H. (2008). *Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen*. Stadtforschung aktuell Band 111. Wiesbaden: Springer
- Gehne, D. H. (2020). Bürgermeisterwahlen in NRW 2020. Mehr Kontinuität als Wandel bei der Corona-Wahl. Kurzanalyse. *Regierungsforschung.de*. Abgerufen am 31. Juli 2023, von <https://regierungsforschung.de/buergermeisterwahlen-in-nrw-2020/>
- Holtkamp, L. (2008). *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden: Springer
- Holtkamp, L., & Garske, B. (2020). Der Einfluss von Amtsinhaberkandidaturen und des parteipolitischen Hintergrundes auf die Direktwahl des (Ober-) Bürgermeisters – Eine vergleichende Analyse bundesdeutscher (Ober-) Bürgermeisterwahlen. In B. Egner, & D. Sack (Hrsg.), *Neue Koalitionen – alte Probleme*, Stadtforschung aktuell, (S. 37–58)
- Klein, A. (2014). *Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg. Wahlbeteiligung, Wahltypen und Sozialprofil*. Stuttgart: Kohlhammer
- Klein, M., & Lüdecke, Y. (2018). Ent-Parteipolitisierung und faktischer Konkurrenzausschluss bei Bürgermeister- und Landratswahlen. Eine empirische Analyse für Hessen (1993–2017). *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 28, 125–146

³Pressemitteilung des Landeswahlleiters Rheinland-Pfalz vom 24.09.2019 <https://www.wahlen.rlp.de/de/service/presse/einzelansicht/news/detail/News/103/> (12.12.2022).

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Sozialprofil, Amtsführung und Problemlagen

5

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Befragung der eBm dargestellt. Insgesamt erreichte der Fragebogen eine Rücklaufquote von 23 % (n = 1491), die sich je nach Bundesland jedoch deutlich unterscheidet (s. Tab. 1.2). Aufgrund der hohen Varianz der Rücklaufquote nach Bundesland wurde eine Gewichtung des Datensatzes vorgenommen, um die Über- bzw. Unterrepräsentation einzelner Bundesländer auszugleichen. Anschließend werden folgende Bereiche der Befragung vorgestellt: das Sozialprofil, politische Profil der eBm, die kommunalpolitischen Rahmenbedingungen, die Amtsführung, die Motivation und die Bedeutung von Parteien und Wählervereinigungen sowie Erfahrungen mit Anfeindungen im Amt.

5.1 Sozialprofil und politisches Profil

Zunächst soll das soziale und politische Profil der eBm in den Fokus gestellt werden, um eine Antwort auf die Frage zu geben, wer überhaupt dieses Ehrenamt übernimmt und welche Unterschiede es gibt.¹ Das Sozialprofil umfasst hier Geschlecht, Alter, die Familiensituation, Bindung zur Gemeinde, Ausbildung und die berufliche Situation. Das politische Profil setzt sich zusammen aus der Amtszeit und der Frage nach der Mitgliedschaft in Parteien und Wählergruppen.

¹Auf bundeslandspezifische Auswertungen für Baden-Württemberg wird im Folgenden verzichtet, da die absolute Zahl der Befragten zu gering und daher Rückschlüsse wenig aussagekräftig sind.

5.1.1 Alter, Geschlecht und Familiensituation

Mit 19 % sind deutlich weniger Frauen als Männer als eBm tätig. Es zeigen sich in den einzelnen Ländern Unterschiede, da 12 % der Befragten aus Sachsen-Anhalt und 34 % aus Niedersachsen weiblich sind. Setzt man dies in Relation mit dem Hauptamt, wird schnell ersichtlich, dass deutlich mehr Frauen als ehrenamtliche statt als hauptamtliche Bürgermeisterin tätig sind, da diese kommunale Spitzenposition nur in etwa von 10 % der Fälle Frauen besetzt wird (vgl. Heinelt et al. 2018, S. 29).

Die Altersstruktur der eBm weist darauf hin, dass eher Personen in der fortgeschrittenen Lebensphase in diesem Amt tätig sind. Der Mittelwert lag bei 56,7 Jahren, weibliche eBm waren mit 54,2 Jahren durchschnittlich etwas jünger als die männlichen Kollegen mit 57,2 Jahren. Zusätzlich variiert der Altersdurchschnitt nach Bundesland zwischen 54,9 Jahren in Bayern und 60,1 Jahren in Schleswig-Holstein. Auch die Verteilung der einzelnen Altersgruppen verdeutlicht den Altersunterschied bei Männern und Frauen (s. Abb. 5.1). Der Anteil der männlichen eBm über 60 Jahren lag über 40 %, bei Frauen dagegen fanden sich nur unter 30 % der Befragten in dieser Gruppe. Insgesamt gesehen finden sich nur sehr wenige jüngere eBm; nur knapp unter 10 % sind unter 30. Der durchschnittliche hauptamtliche Bürgermeister ist 52 Jahre alt und somit im Mittelwert ein paar Jahre jünger (Heinelt et al. 2018, S. 26).

Die familiäre Situation der eBm zeichnet sich maßgeblich dadurch aus, dass ein großer Teil verheiratet ist (84 %) und Kinder hat (87 %). Die Kinder von etwa Dreiviertel der Befragten sind älter als 14 Jahre und nur 10 % haben Kinder unter 6 Jahren. Dabei zeigt sich, dass mehr Frauen im Amt als ehrenamtliche Bürgermeisterin jüngere Kinder haben als ihre männlichen Kollegen. Diese Beobachtung muss im Zusammenhang mit der zuvor beschriebenen Altersstruktur der eBm gesehen werden.

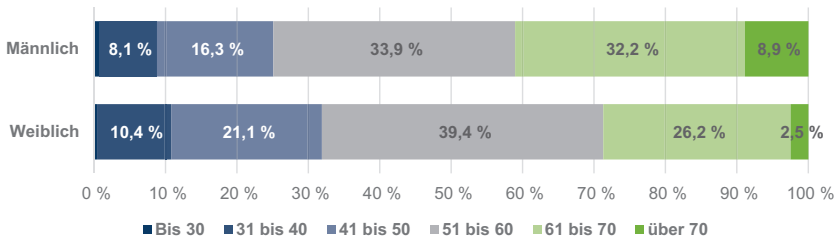


Abb. 5.1 Ehrenamtlicher Bürgermeister nach Alter und Geschlecht. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1441)

Die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt bewerten 22 % als „sehr schwer“, wobei der Anteil der Frauen mit 27 % höher ist. Als „manchmal schwierig“ bezeichnete etwas mehr als die Hälfte der Befragten die Vereinbarkeit, wobei der Wert für Männer höher liegt als der für Frauen. Unterscheidet man hinsichtlich des Alters der Kinder zeigt sich, dass mehr Personen mit Kindern älter als 14 Jahren die Vereinbarkeit als „sehr schwer“ (22 %) bezeichnen als jene mit Kindern unter 6 Jahren (17 %). 72 % der Befragten mit Kindern unter 6 Jahren sehen diese Frage als „manchmal schwierig“ an, was ein bedeutend größerer Anteil ist als der Befragten mit älteren Kindern. Insgesamt muss jedoch einschränkend angemerkt werden, dass die Fallzahl der eBm mit Kindern unter 6 Jahren relativ gering ist und diese Zahlen nur begrenzt als repräsentativ angesehen werden können. Es lässt sich aber zusammenfassen, dass das eigene Geschlecht und das Alter der Kinder einen Einfluss auf die Einschätzung der Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt haben. Weitere Faktoren wie die Möglichkeiten der Kinderbetreuung in Einrichtungen und Unterstützungsstrukturen durch Familie und Freunde müssten in diese Fragestellung für ein differenziertes Bild miteinbezogen werden, was jedoch in diesem Forschungsvorhaben leider nicht möglich war.

In der Einschätzung der Schwierigkeit der Vereinbarkeit zeigen sich Effekte in den einzelnen Bundesländern. So scheint in Bayern das Problem stärker zu sein als in Sachsen-Anhalt. Diese Beobachtung hängt mit verschiedensten Faktoren zusammen, deren Interdependenzen im Folgenden auch jenseits der Vereinbarkeitsfragen analysiert werden und hier nur kurz angeschnitten werden. Die Anzahl der Einwohner der Kommune hat ebenfalls einen Einfluss auf die Einschätzung der Vereinbarkeit, wenn auch nur einen eher schwachen. Es zeigt sich, dass besonders in der Gemeindegrößenklasse unter 500 Einwohnern die Vereinbarkeit als leichter wahrgenommen wird, während eBm in Kommunen zwischen 2000 und 5000 Einwohnern diese öfter als herausfordernd wahrnehmen. Dies hängt sicherlich auch mit dem anfallenden Arbeitsaufwand zusammen, der in größeren Kommunen höher ist. Es lässt sich jeweils eine mittlere statistische Korrelation feststellen zwischen dem aufgebrauchten Zeitaufwand für das Amt des eBm (0,322** Spearman) und der Anzahl des in der Kommune beschäftigten Personals (0,233** Spearman) mit der Einschätzung der Vereinbarkeit. Somit kann gezeigt werden, dass mit einem höheren Zeitaufwand und gesteigerter Personalverantwortung auch größere Herausforderungen der Vereinbarkeit zwischen Ehrenamt, Erwerbstätigkeit und Familie bestehen.

In Bayern bestand die Möglichkeit, diesen Fragenblock um einige Fragen zur Unterstützung der familiären Situation zu erweitern.² Insgesamt gaben 61 % an

²Die erhobenen Daten wurden von Hans-Peter Mayer (Bayerischer Gemeindegtag) in der Verbandszeitschrift des Bayerischen Gemeindegtags analysiert. Die Publikation ist online verfügbar.

Unterstützung zu erfahren. In dieser Gruppe ist die Kernfamilie der wichtigste Unterstützungsfaktor, da 93 % angaben, durch diese entlastet zu werden. Besonders die Ehefrau oder der Ehemann helfen im Privaten sowie in manchen Fällen auch in den Tätigkeitsfeldern des eBm, da einzelne Aufgaben der Verwaltung oder Repräsentation wie beispielsweise Präsente zu besorgen von ihnen übernommen werden. Unterstützung durch externe Dienstleister oder die stellvertretenden Bürgermeister geben nur einzelne eBm in Bayern an. Somit lassen sich exemplarisch die Unterstützungsstrukturen hauptsächlich in der Kernfamilie durch Ehepartner oder auch Kinder sehen. Der eBm trägt also nicht nur der Familie gegenüber Sorge, sondern kann durch diese auch Unterstützung in der Amtsausführung erfahren.

5.1.2 Bindung zur Gemeinde

Fast alle Befragten haben ihren Hauptwohnsitz in der Kommune, in der sie als eBm tätig sind.³ Sie leben dort durchschnittlich seit 42,2 Jahren. Mehr als die Hälfte ist auch dort aufgewachsen und etwas über 40 % auch geboren worden (s. Abb. 5.2). Die Sozialisation in der Kommune und ein damit einhergehendes Verbundenheits- und Heimatgefühl sind relevante Faktoren für eBm. Verwandtschaftliche Beziehungen sind für etwa ein Viertel wichtig, während berufliche Bindungen weniger relevant sind (s. Abb. 5.2).

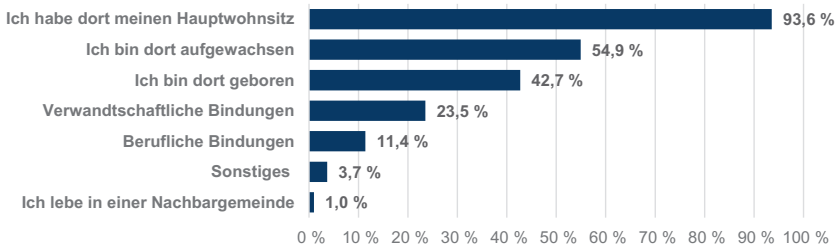


Abb. 5.2 Bindung der ehrenamtlichen Bürgermeister zur Kommune. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Mehrfachantworten möglich, n = 1491)

³Die rechtlichen Regelungen sind hier unterschiedlich, da der eBm in manchen Bundesländern den Hauptwohnsitz in der Kommune haben muss, während es in anderen fakultativ ist (vgl. Kap. 2).

Unterscheidet man dies nach Bundesländern, wird eine hohe Varianz in der Bedeutung der Sozialisation in der Gemeinde deutlich. In Sachsen-Anhalt (81 %), Bayern (71 %) und Sachsen (69 %) sind deutlich mehr eBm in der Kommune aufgewachsen als in Mecklenburg-Vorpommern (32 %), Thüringen (45 %) oder Schleswig-Holstein (50 %). Dies kann verschiedenste Gründe haben und sich von einer stärkeren Motivation der Alteingesessenen zum Engagement in manchen Bundesländern, über eine regional unterschiedlich ausgeprägte berufliche Mobilität bis hin zu einer inklusiveren Kultur des Ehrenamts und der Kommunalpolitik des ländlichen Raums erstrecken. Die Einwohnerzahl scheint eine eher geringfügige Rolle zu spielen. Lediglich leicht steigende Effekte lassen sich erkennen, dass eBm in den größeren Kommunen häufiger in der Kommune aufgewachsen sind und eher verwandtschaftliche Beziehungen haben, sowie berufliche Bindungen.

5.1.3 (Aus-)Bildung und berufliche Situation

Bezüglich der Sozialstruktur der eBm ist es von Interesse auch die schulische sowie berufliche (Aus-)Bildung zu erfassen, da diese im Vergleich von kommunalpolitischen Eliten eine wichtige Variable darstellt. 54 % der eBm haben eine Fachhochschul- bzw. Hochschulreife erlangt, ein Viertel die Realschule besucht, 14 % einen Haupt- bzw. Volksschulabschluss absolviert und 7 % die Ausbildung an einer polytechnischen Oberschule abgeschlossen. Es wird deutlich, dass mit steigender Einwohnerzahl auch der Anteil der eBm mit Fachhochschul-/bzw. Hochschulreife ansteigt. Außerdem ist das Bildungsniveau der weiblichen eBm höher als das der Männer, da der Anteil der Frauen mit Abitur mit 63 % deutlich höher ist als der der männlichen Befragten (51 %).

Der größte Anteil der eBm hat eine Lehre bzw. Berufsausbildung im dualen System (41 %) absolviert, 31 % einen Fachschulabschluss inklusive Meister- oder Techniker Ausbildung abgeschlossen und weitere 30 % einen Hochschulabschluss erworben. Zwei Prozent wurden außerdem noch promoviert (Mehrfachnennungen waren möglich). Ebenso ist ein Zusammenhang zwischen dem beruflichen Abschluss und der Größenklasse der Kommune zu erkennen. So haben in kleineren Kommunen eBm häufiger eine Lehre oder Berufsausbildung im dualen System absolviert, während mit der Einwohnerzahl der Anteil der eBm mit Fachschulabschluss und Hochschulabschluss steigt. Hier ist der Geschlechtsunterschied nicht so ausgeprägt, allerdings liegt der Anteil der weiblichen eBm mit Lehre/Berufsausbildung mit 48 % deutlich über dem der Männer mit 40 %. Im Vergleich zu hauptamtlichen Bürgermeistern wird deutlich, dass das Bildungsniveau bei

Letzteren tendenziell höher ist, da 73 % über einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss verfügen. Es lässt sich somit eine Tendenz erkennen, dass eBm in größeren Kommunen sich bezüglich des höheren Bildungsabschlusses hauptamtlichen Bürgermeistern annähern.

Die deutliche Mehrheit der eBm ist berufstätig. Es zeigt sich, dass etwa ein Drittel in der Privatwirtschaft und etwa ein Viertel im Öffentlichen Dienst tätig sind. Handwerker und Landwirte stellen mit 6 % eine Minderheit dar. Da die hier betrachteten Bürgermeister ihre zeitintensive Tätigkeit im Ehrenamt ausüben, entstehen typische Vereinbarkeitsprobleme mit dem Hauptberuf. Dabei fühlen sich 67 % der Befragten durch den Arbeitgeber unterstützt.

Auffallend ist mit 27 % ein hoher Anteil an eBm, die nicht erwerbstätig sind. Innerhalb der Gruppe der nicht-Erwerbstätigen machen Rentner und Pensionäre mit 79 % die größte Gruppe aus. 12 % gaben an, ihre Erwerbstätigkeit wegen des Bürgermeisteramts aufgeben zu haben. Hier zeigt sich eine deutliche Varianz zwischen den Bundesländern. Während eBm in Thüringen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern selten ihren Job aufgeben, ist dies in Bayern deutlich häufiger der Fall, wo fast 60 % der nicht-erwerbstätigen Befragten dies angaben. Dies hängt aber auch mit Besonderheiten des Amtes des eBm in Bayern zusammen, die weiter unten ausführlich erläutert werden. Zusätzlich zeigt sich, dass 87 % der nicht-erwerbstätigen Männer Rentner oder Pensionäre sind, während nur 41 % der Frauen dieser Gruppe angehören. Sie sind eher Hausfrau (24 %) oder haben die Erwerbstätigkeit wegen des Bürgermeisteramtes aufgegeben (30 %). Zusätzlich haben 42 % der befragten Frauen ihre Arbeitszeit reduziert und somit ein größerer Anteil als die männlichen Kollegen (33 %). Ob ein eBm Kinder hat oder nicht scheint einen nur geringen Einfluss auf die Arbeitszeit im Hauptberuf zu haben (M mit Kindern = 36,8 h/Woche; M ohne Kinder = 37,3 h/Woche).

Spiegelt man diese Beobachtung nun mit den Daten zur durchschnittlichen Arbeitszeit der eBm im Hauptberuf und der Arbeitszeitreduktion, zeigt sich ein komplexes Bild. Die durchschnittliche Arbeitszeit im Hauptberuf aller Befragten liegt bei 36,9 h pro Woche und ist damit unter dem Wert der Wochenarbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte von 40,5 h.⁴ Die Spannweite erstreckt sich zwischen 41,2 h in Sachsen-Anhalt und 27,9 h in Bayern (vgl. Abb. 5.3).

⁴Die Wochenarbeitszeit in Vollzeit kann je nach Branche und Tarif variieren. So gilt beispielsweise in Tarifverträgen in der Metall- und Elektroindustrie betreut durch die IG Metall eine Regelung von 35 h pro Woche als Vollzeiterwerbstätigkeit. Dies konnte in der Umfrage nicht umfassend abgebildet werden, weshalb die durchschnittliche Arbeitszeit im Hauptberuf in Stunden pro Woche als Referenz gewertet wird.

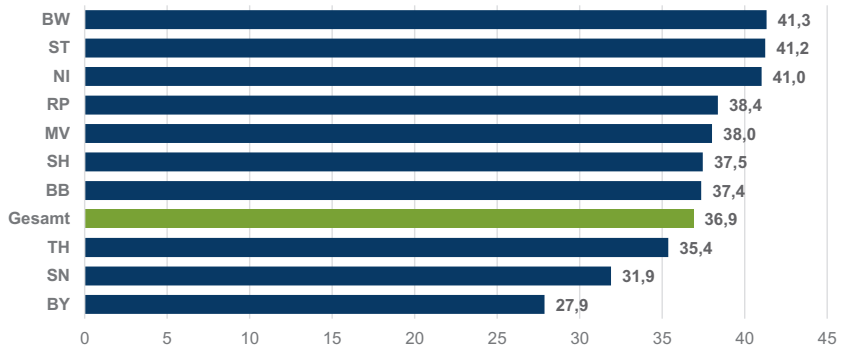


Abb. 5.3 Durchschnittliche Arbeitszeit im Hauptberuf. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1491, Angaben in Stunden pro Woche)

Insgesamt haben 35 % der Befragten die Arbeitszeit in ihrem Hauptberuf aufgrund ihrer Tätigkeit als eBm reduziert. In Sachsen (82 %) und Bayern (84 %) sind diese Werte besonders hoch, daher sind auch die Mittelwerte der Arbeitszeit im Hauptberuf geringer (vgl. Abb. 5.3).

Es zeigen sich Varianzen in der beruflichen Situation der eBm und die Gründe dafür sind vielfältig. Hierbei treffen institutionelle Anforderungen durch die im rechtlichen Rahmen der Länder definierten Aufgaben und Kompetenzen des eBm sowie die finanzielle und infrastrukturelle Situation der Kommunen auf persönliche Präferenzen und die private Situation. Maßgeblich hängt es mit dem variierenden zeitlichen Aufwand für das Ehrenamt in den einzelnen Bundesländern (vgl. Abschn. 5.3) zusammen und daraus resultieren unterschiedliche Konsequenzen für die eBm. Zusätzlich spielen gesellschaftliche Erwartungen und weitere soziale Verpflichtungen eine Rolle, was am Beispiel der häufigeren Arbeitszeitreduktion und der Aufgabe des Berufs von weiblichen eBm deutlich wird, da Frauen oftmals mehr Arbeit im Care-Bereich leisten und die Teilzeiterwerbsquote unter ihnen generell höher ist (vgl. Süß 2023).

Diese Arbeitszeitreduktion, die von 35 % der Befragten durchgeführt wurde, führt zu einer Gehaltsminderung, aber auch perspektivisch einen geringeren Rentenanspruch, vor allem wenn man über einen sehr langen Zeitraum hinweg engagiert ist. Ist dieses Delta mit der Aufwandsentschädigung und anderen zusätzlichen Leistungen (wie z. B. dem Ehrensold in Bayern) nicht abzufangen, bedeutet dies einen realen finanziellen Verlust der Engagierten. Ein derartiges Ehrenamt muss man sich als Person finanziell leisten können. Somit ist davon auszugehen, dass diese eBm sich in einer zu einem gewissen Grad gesicherten ökonomischen Lage befinden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Sozialstruktur der ehrenamtlichen Bürgermeister sich von jener der hauptamtlichen Kollegen unterscheidet (vgl. Heinelt et al. 2018). Der Frauenanteil ist größer, das Durchschnittsalter höher und der Anteil an Hochschulabsolventen niedriger. Für ehrenamtliche Bürgermeister zeigen sich starke Varianzen in der beruflichen Situation, da viele die Arbeitszeit im Hauptberuf für das Ehrenamt reduziert haben. In der weiteren Auswertung wird die berufliche Lage der eBm immer wieder eine wichtige Rolle in verschiedensten Kontexten spielen.

5.1.4 Länge der Amtszeit

Das politische Profil der eBm ist gekennzeichnet durch die Länge der Amtszeit und ein mögliches Engagement in einer Partei oder Wählervereinigung. An der Befragung nahmen eBm mit unterschiedlich langer Erfahrung im Amt teil. Wenn auch insgesamt 48 % kürzer als 5 Jahre im Amt sind, üben 13 % dieses Ehrenamt seit mehr als 15 Jahren aus. Hierbei stechen Mecklenburg-Vorpommern mit 9 % der Befragten, die seit über 25 Jahren als eBm engagiert sind, und Brandenburg mit 52 % Studienteilnehmenden unter 5 Jahren im Amt raus. Im Mittelwert sind die Befragten 7,9 Jahre als eBm tätig.

Einzelne Beobachtungen hinsichtlich der Amtszeit fallen mit Bezug zu verschiedenen Faktoren auf, wie beispielsweise dem Geschlecht. Im Durchschnitt sind männliche eBm schon länger im Amt ($M = 8,3$ Jahre) als ihre weiblichen Kolleginnen ($M = 6,4$ Jahre). Auch zeigt sich, dass Parteimitglieder mit 9 Jahren durchschnittlich länger im Amt sind als diejenigen ohne Parteibuch. Es ergibt sich hier eine mittlere positive Korrelation zwischen der Länge der Amtszeit und der Dauer der Mitgliedschaft in einer Partei oder Wählervereinigung ($0,486^{**}$ Pearson). Die Mittelwerte variieren im Vergleich der Bundesländer mit durchschnittlichen Werten von 6,3 Jahren in Niedersachsen zu 9,3 Jahren in Sachsen-Anhalt. Anders als in den anderen Bundesländern werden die eBm in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein vom Rat gewählt. Allerdings lag die durchschnittliche Amtszeit dort bei überdurchschnittlichen 8,9 Jahren. Die Ratswahl des eBm birgt grundsätzlich das Risiko, bei wechselnden Mehrheiten im Rat in Folge von Wahlen das Amt des eBm zu verlieren. Bei stabilen Mehrheiten dagegen können auch lange Amtszeiten möglich sein. Bei Direktwahlen als Personenwahlen dagegen kommt ein starker Amtsbonus zum Tragen (vgl. Kap. 4), der hier sehr wahrscheinlich amtszeitverlängernd wirken kann. Bezieht man die Mehrheit im Rat in die Betrachtung ein, zeigt sich in Niedersachsen, dass die Amtszeit der eBm durchschnittlich mit 7,7 Jahren am längsten ist, wenn eine Fraktion die absolute Mehrheit hat und tenden-

ziell kürzer in Fällen mit einer Mehrheitsbildung ohne Fraktionen (5,7 Jahre) oder bei einer dauerhaften Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen und Gruppen (5,2 Jahre). In Schleswig-Holstein zeigt sich dieser Effekt aber nicht, sodass die Frage des Einflusses der Ratsmehrheit bei der Ratswahl der eBm im Ländervergleich unterschiedlich zu beantworten ist.

Des Weiteren wird deutlich, dass eBm in kleineren Gemeinden tendenziell länger das Amt bekleiden als in Kommunen mit über 5000 Einwohnern (vgl. Abb. 5.4). Daher kann in den kleineren Kommunen von einer größeren Kontinuität im Amt des ehrenamtlichen Bürgermeisters ausgegangen werden.

Die Länge der Amtszeit der eBm zeigt also deutliche Varianzen auf. Unsere Ergebnisse zeigen, dass viele eBm noch relativ frisch im Amt sind, da etwa die Hälfte der Befragten dieses Ehrenamt kürzer als 5 Jahre ausübt. Unterscheidet man in zwei Gruppen anhand der Frage, ob die eBm mindestens ein Mal wiedergewählt worden oder neu im Amt sind, fallen besonders Altersunterschiede auf. Die erstmalig Gewählten sind im Mittelwert 8 Jahre jünger (52 Jahre zu 60 Jahre). Dies deutet einen Generationswechsel an. Zusätzlich zu ihrem jüngeren Alter, sind die neuen eBm auch kürzer in der Kommune wohnhaft. Gleichzeitig sind sie seltener in der Gemeinde geboren und aufgewachsen. Es lässt sich schlussfolgern, dass entsprechend die Bindung zur Kommune dadurch auch etwas anders geprägt ist. Weitere Aspekte der Sozialstruktur unterscheiden sich zwischen diesen Gruppen, da neuere eBm tendenziell eher ledig und kinderlos sind. Wenn Kinder in den Familien vorhanden sind, sind diese eher jünger als die der erfahreneren eBm, was sicherlich auch mit den generellen Altersunterschieden und der entsprechenden Lebensphase zusammenhängt.

In der Amtsausführung zeigen sich weniger Varianzen zwischen neueren und erfahreneren eBm als hinsichtlich des Sozialprofils. Es könnte vermutet werden, dass eBm mit mehr Erfahrung und Routine manche Abläufe und Prozesse schneller erledigen als neuere. Die für das Ehrenamt aufgebrauchte Zeit unterscheidet sich

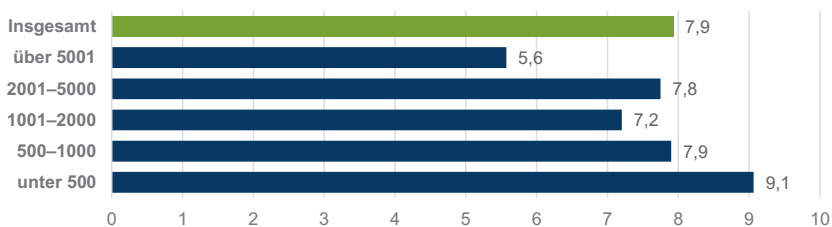


Abb. 5.4 Amtszeit ehrenamtlicher Bürgermeister nach Gemeindegröße. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Angaben in Jahren, n = 1461, Mittelwert)

zwischen den beiden Gruppen kaum, weshalb man nicht von einer Zeitersparnis durch gewonnene Routinen oder institutionalisierte Netzwerke in VG und Gemeinderat im Laufe der Zeit ausgehen kann. Lediglich wenige Aufgaben priorisieren die eBm unterschiedlich. So schreiben die länger amtierenden Befragten dem Stellen von Förderanträgen eine größere Bedeutung zu, ebenso wie der Vernetzung mit anderen Gemeinden und der Wahrung der Selbstständigkeit und Identität der Gemeinde. In der Zusammenarbeit mit der Verwaltung, die zumeist auf Ebene der VG angesiedelt ist, da wenige Kommunen mit eBm eigenes Verwaltungspersonal beschäftigen, zeigen sich die neueren eBm tendenziell etwas unzufriedener. Sie nehmen den Kommunikationsaufwand mit der Verwaltung stärker als „sehr hoch“ wahr und wünschen sich mehr Unterstützung durch die Verwaltung bei anspruchsvollen Förder- und Bauanträgen. Wenn die Unterschiede auch nur relativ gering ausfallen, zeigt sich eine andere Perspektive und Erwartungshaltung der neuen eBm gegenüber der Verwaltung.

eBm in ihrer ersten Legislaturperiode sind häufiger kein Mitglied in einer Partei oder Wählergemeinschaft (57 %) verglichen mit ihren erfahreneren Kollegen (43 %). Die Motivation zur Kandidatur entstammte folglich auch weniger diesen Strukturen, sondern häufiger aus Unzufriedenheit mit der Arbeit des Vorgängers. Die Befragungsdaten verdeutlichen, dass erfahrene eBm stärker in weiteren politischen Ämtern involviert sind, da deren Anteil im Kreistag oder anderen politischen Mandaten höher liegt. Neuere eBm sind neben ihrer Tätigkeit eher nicht weiterführend ehrenamtlich aktiv.

Insgesamt deutet sich also ein Generationenwechsel an. Die neue Gruppe der eBm unterscheidet sich in ihrer Sozialstruktur, der Bindung zur Gemeinde, der Eingliederung in lokale Strukturen der Wählervereinigungen, Parteien aber auch der Zivilgesellschaft sowie der Erwartungen an die VG.

5.1.5 Mitgliedschaft in Partei oder Wählervereinigung

Die Bedeutung von Parteien und Wählervereinigungen für das Amt des eBm wurden bereits im rechtlichen Rahmen der Bundesländer bzgl. des Nominierungsrechts im Vorfeld der Wahl beschrieben. Obwohl Parteien und Wählervereinigungen in ländlichen und kleinen Kommunen vorwiegend keine Rolle spielen, sind doch relativ viele eBm Mitglied in diesen Organisationen.

Insgesamt gaben 31 % der eBm an kein Mitglied in einer Partei oder Wählergemeinschaft zu sein. Es zeigen sich Effekte von Geschlecht und Gemeindegröße, da weibliche eBm (35 %) und eBm in Kommunen unter 500 Einwohnern (47 %) häufiger kein Partei- oder Wählergemeinschaftsmitglied sind. Der Anteil der Nicht-

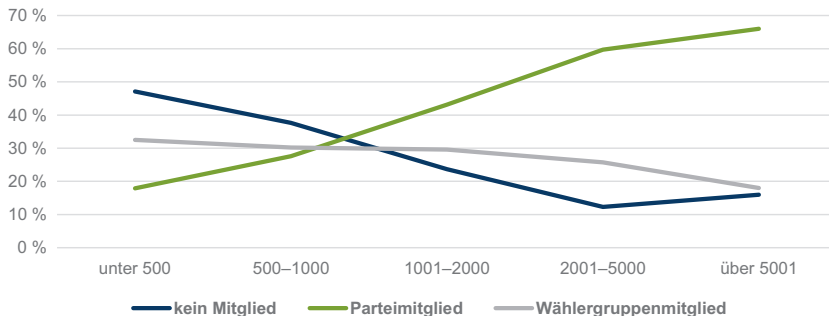


Abb. 5.5 Mitgliedschaften ehrenamtlicher Bürgermeister in Parteien und Wählervereinigungen. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, 46 Fälle von eBm mit Mitgliedschaft in Partei und Wählergruppen sind in der Abbildung nicht dargestellt, n = 1486)

mitglieder sinkt mit steigender Gemeindegröße. Je größer die Kommune ist, desto eher ist der eBm Mitglied in einer Partei. Gleichzeitig sinkt auch der Organisationsgrad in einer Wählervereinigung mit steigender Einwohnerzahl (vgl. Abb. 5.5). Diese Beobachtungen bestätigen geltende Annahmen der lokalen Politikforschung (Bogumil und Holtkamp 2023, S. 176) und gehen in Richtung des deutlich höheren Anteils der hauptamtlichen Bürgermeister mit Parteimitgliedschaft (72 %) (Heinelt et al. 2018, S. 56).

In der Gesamtbetrachtung sind die meisten eBm Mitglied in einer Partei (36 %) oder einer Wählervereinigung (30 %).⁵ Durchschnittlich liegt die Dauer dieser Mitgliedschaft bei 19,8 Jahren, weshalb von einer langfristigen Bindung an die Organisation auszugehen ist. Zwischen der Dauer der Tätigkeit als eBm und der Dauer der Mitgliedschaft in einer Partei bzw. Wählervereinigung ist eine mittlere statistische Korrelation zu erkennen (0,486** Pearson). Daraus lässt sich ableiten, dass es zwar einen engen Zusammenhang zwischen einer langen Tätigkeit als eBm und einer langen Mitgliedschaft gibt, dies aber nicht unbedingt der Fall sein muss.

Parteien spielen für ehrenamtliche Bürgermeister in ländlichen Räumen je nach Bundesland eine unterschiedlich große Rolle. In Sachsen-Anhalt sind 72 % kein Mitglied in einer Partei oder Wählervereinigung, in Brandenburg 50 % und in Rheinland-Pfalz 45 %, während in Schleswig-Holstein dieser Anteil bei nur 7 %

⁵ 46 eBm (3 %) gaben an, Mitglied einer Partei und gleichzeitig einer Wählergruppe zu sein. Dies kann zutreffen, wenn sie von beiden Gruppierungen zur Bürgermeisterwahl nominiert wurden, was in einigen Bundesländern möglich ist. Diese Fälle werden aber im Weiteren nicht berücksichtigt.

und in Niedersachsen bei 17 % liegt. Es zeigt sich auch hier wieder die relativ gesehen hohe Relevanz von politischen Organisationen in den beiden Bundesländern, in denen der eBm nicht durch Direktwahl der Bürgerschaft, sondern durch eine Wahl im Gemeinderat bestimmt wird (vgl. Kap. 2).

Die Mitgliedschaft in einer Partei oder Wählervereinigung lässt sich weiter in einzelne Organisationen differenzieren.⁶ Die Wählergemeinschaften sind meistens lokal gegründet und haben keine überregionale Vernetzung, da sie sich nur für Belange innerhalb einer Kommune bzw. VG einsetzen möchten. Lange führten Wählergemeinschaften ein Schattendasein in der deutschen Politikwissenschaft. Durch ihre begrenzte Aktivität auf der kommunalen Ebene entsprechen sie nach Parteiengesetz nicht den Bedingungen einer Partei und sind vielmehr als Nichtpartei zu verstehen. Sie streben explizit nach der Beeinflussung von Politik in Form der Teilnahme an Kommunalwahlen (Angenendt 2021, S. 627). Viele dieser Gemeinschaften tragen auch den Namen der Gemeinde in ihrer eigenen Bezeichnung. Eine Besonderheit machen die „Freien Wähler“ (FW/FWG) aus, die zwar eine Wählergemeinschaft sind und sich bewusst in Abgrenzung zu Parteien verstehen, aber einen überregionalen Organisationsgrad aufweisen und in manchen Bundesländern sogar im Landtag bzw. in der Landesregierung (Rheinland-Pfalz; Bayern) vertreten sind (Wurthmann et al. 2023). Diese Gruppierung stellt trotz des Vorkommens in mehreren Bundesländern nur in Bayern einen relevanten Faktor hinsichtlich der Mitgliedschaft der eBm dar. Der Übersichtlichkeit halber sind in der folgenden Abbildung Wählergruppen und Freie Wähler zu einer Gruppe zusammengefasst worden. Unter den Parteimitgliedern finden sich auch vereinzelt Mitglieder von Grünen, FDP und der Linkspartei, die zur Kategorie Sonstiges zusammengefasst wurden. Allerdings befand sich kein Mitglied der AfD unter den Befragten.

In einzelnen Bundesländern zeigen sich Varianzen nicht nur im Anteil der eBm mit Mitgliedschaften in Parteien oder Wählervereinigungen (vgl. Abb. 5.6), sondern auch in welcher konkreten Partei sie Mitglied sind. Unter allen Mitgliedern bilden CDU/CSU-Mitglieder die größte Gruppe (37 % der befragten Mitglieder). Deutlich höher lag dieser Anteil in Bayern mit 60 % CSU-Mitgliedern, am niedrigsten in Sachsen-Anhalt mit 14 % CDU-Mitgliedern. Der Anteil der eBm als SPD-Mitglieder lag insgesamt bei 15 %, in Niedersachsen aber bei 33 %, während

⁶In einer offenen Fragekategorie konnten Mitgliedschaften in Parteien oder Wählervereinigungen angegeben werden, die später codiert wurden. Dies ergab 82 gültige Antworten, die die Grundlage der Auswertung in Abbildung 17 bilden. Dabei wurde darauf geachtet möglichst trennscharf zwischen lokalen Wählergemeinschaften und Organisationen mit Parteicharakter zu unterscheiden.

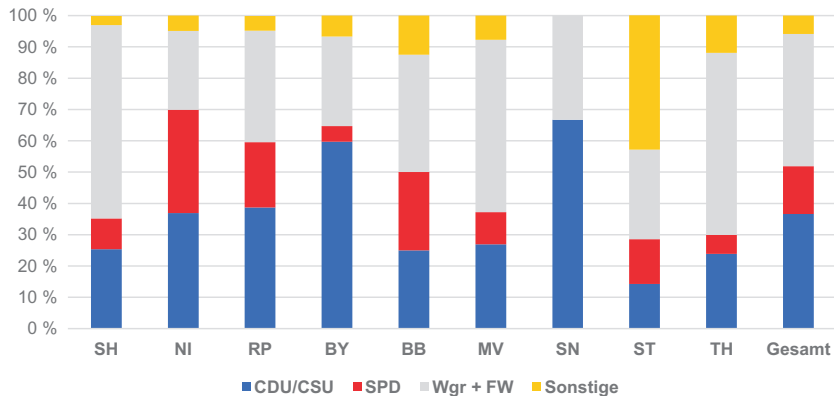


Abb. 5.6 Mitgliedschaften ehrenamtlicher Bürgermeister in Parteien und Wählervereinigungen nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Mehrfachantworten „Mitglied in Partei“ und „Mitglied in Wählervereinigung“ möglich, n = 842)

in Sachsen in unserer Stichprobe keine SPD-Mitglieder zu finden waren. Ein deutlich wichtigerer Faktor sind in einigen Ländern Mitgliedschaften von eBm in Wählergruppen und bei den Freien Wählern. In Schleswig-Holstein sind 62 % der eBm WG/FW-Mitglieder, in Thüringen 58 % und in Mecklenburg-Vorpommern 55 %. Unter den relativ wenigen Mitgliedern in Sachsen-Anhalt sind ein hoher Anteil an Sonstigen zu finden.

Folglich zeigt auch die Parteimitgliedschaft der ehrenamtlichen Bürgermeister typische Tendenzen der Kommunalpolitik in ländlichen Räumen auf, da Parteien allgemein weniger relevant sind als in Großstädten. Zusätzlich bildet sich das Parteiensystem anders ab. Vor allem CDU/CSU sind in ländlichen Räumen stark verhaftet, während die Bedeutung der SPD große regionale Unterschiede aufweist und kleinere Parteien in dieser ehrenamtlichen Spitzenposition keine Rolle spielen.

Jenseits des Ehrenamts als Bürgermeister, gaben 20 % der Befragten an noch mindestens ein weiteres politisches Mandat auszuüben. Ein großer Anteil ist Mitglied in der Versammlung der Verwaltungsgemeinschaft, übernimmt dort den Vorsitz oder wurde in den Kreistag gewählt. Somit ist davon auszugehen, dass viele eBm ihre Kommune in politischen Gremien höherer Ebenen vertreten. Zudem sind besonders die weiblichen eBm in der Versammlung der VG involviert, da nicht nur ein höherer Anteil von ihnen dort einen Sitz hat, sondern sie auch eher den Vorsitz der Verwaltungsgemeinschaft übernehmen als ihre männlichen Kollegen. Dafür sind die männlichen Befragten eher im Bereich der Partei auf Orts- oder Kreisebene aktiv.

5.1.6 Ehrenamtliches Engagement

Auch außerhalb der politischen Arena ist die deutliche Mehrheit von 90 % der Befragten noch weitergehend ehrenamtlich engagiert. Nur 10 % gaben an keine weitere ehrenamtliche Tätigkeit auszuüben. Innerhalb dieser Gruppe deutet sich an, dass diese Quote in kleineren Kommunen höher ist als in größeren und eBm in größeren Kommunen noch häufiger in weiteren Projekten ehrenamtlich engagiert sind. Frauen gaben häufiger an nicht weiter ehrenamtlich engagiert zu sein (14 %) als die männlichen eBm (10 %).

Etwa ein Drittel der eBm sind in einem Verein engagiert. Es zeigt sich, dass mit zunehmendem Alter der Befragten sich diese Form des Engagements der eBm verringert und jüngere Personen in diesem Amt besonders in Vereinen aktiv sind. Die Mitarbeit in Zweckverbänden macht einen weiteren relevanten Bereich des Engagements aus. In diesem zeigt sich eine Geschlechterdisparität, da 35 % der engagierten männlichen und nur 18 % der weiblichen eBm in dieser Form der interkommunalen Zusammenarbeit involviert sind.

Somit ist das Bürgermeisteramt nicht die einzige Tätigkeit, die die hier betrachtete Gruppe im Ehrenamt ausübt. Es ist folglich davon auszugehen, dass eBm durch ihr Engagement ein breites Netzwerk vor Ort haben und allgemein über eine hohe Motivation verfügen sich für das Gemeinwohl einzusetzen. Gleichzeitig bedeutet dies auch eine weitere zeitliche Belastung neben Beruf, Amt des eBm und familiären Verpflichtungen.

5.1.7 Zusammenfassung

EBm sind hauptsächlich Männer Mitte fünfzig, verheiratet und mit älteren Kindern. Sie sind sesshaft und mit ihrer Gemeinde verbunden. Etwas mehr als die Hälfte haben eine Fachhochschul- bzw. Hochschulreife erlangt, aber der Anteil der Hochschulabschlüsse lag bei nur 30 %, der Anteil der eBm mit einer Lehre bzw. Berufsausbildung im dualen System aber bei 41 %. Hier unterscheidet sich das Profil deutlich von dem der hauptamtlichen Bürgermeister, von denen Dreiviertel einen akademischen Abschluss haben (vgl. Heinelt et al. 2018, S. 31), aber auch von den Ergebnissen von Befragungen von Rats- und Kreistagsmitgliedern in NRW (vgl. Bogumil et al. 2018, S. 39).

Die deutliche Mehrheit der eBm ist berufstätig, etwas mehr als ein Viertel nicht erwerbstätig, davon ist die überwiegende Mehrheit in Rente. Die durchschnittliche Arbeitszeit liegt bei 36,9 h die Woche, insgesamt haben 35 % der Befragten die Arbeitszeit in ihrem Hauptberuf aufgrund ihrer Tätigkeit als eBm reduziert. Dies

führt zu einer Gehaltsminderung, aber auch perspektivisch einen geringeren Rentenanspruch, vor allem wenn man über einen sehr langen Zeitraum hinweg engagiert ist. Ein derartiges Ehrenamt muss man sich als Person finanziell leisten können, auch wenn die Aufwandsentschädigungen bei sehr unterschiedlicher Höhe im Bundesländervergleich dies zum Teil kompensieren kann. Etwa ein Fünftel der eBm bezeichnen die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt als sehr schwer, etwas mehr als die Hälfte der Befragten als manchmal schwierig. Das eigene Geschlecht und das Alter der Kinder haben einen Einfluss auf diese Einschätzung. Für eine differenzierte Analyse müssten aber weitere Faktoren wie die Möglichkeiten der Kinderbetreuung in Einrichtungen und Unterstützungsstrukturen durch Familie und Freunde einbezogen werden, was in dieser Studie nicht möglich war.

36 % der eBm sind Mitglied einer Partei, 30 % in einer Wählergruppe organisiert und 31 % sind Nicht-Mitglieder. Der Anteil der Nichtmitglieder sinkt mit steigender Gemeindegröße. Je größer die Kommune ist, desto eher ist der eBm Mitglied in einer Partei. Gleichzeitig sinkt auch der Organisationsgrad in einer Wählervereinigung mit steigender Einwohnerzahl. Damit entsprechen die Ergebnisse dem Forschungsstand zur Rolle und Bedeutung von Parteien in Kommunalpolitik und –verwaltung (Bogumil und Holtkamp 2023, S. 176).

Frauen sind im Amt des eBm deutlich unterrepräsentiert, auch wenn ihr Anteil mit 19 % etwas höher liegt als bei den hauptamtlichen Bürgermeistern mit ca. 10 % (Heinelt et al. 2018, S. 29). Weibliche eBm sind etwas jünger und etwas höher gebildet. Wenn sie nicht berufstätig sind, sind sie eher Hausfrau oder haben die Erwerbstätigkeit wegen des Bürgermeisteramtes aufgegeben. Zusätzlich haben etwas über vierzig Prozent der Befragten Frauen ihre Arbeitszeit reduziert und somit ein größerer Anteil als die männlichen Kollegen. Frauen in diesem Amt arbeiten also weniger in ihrem Hauptberuf und beziehen nicht nur gegenwärtig weniger Gehalt, sondern nehmen auch später eine niedrigere Rente in Kauf.

5.2 Kommunalpolitische Rahmenbedingungen

Die kommunalpolitische Situation einer Kommune ist von vielen Faktoren und auch individuellen Gegebenheiten abhängig, die im Rahmen des Fragebogens nicht im Detail erhoben werden konnten. Trotzdem wurden einige strukturelle Merkmale, wie die Gemeindegröße, die Mitgliedschaft in einer Verwaltungsgemeinschaft, Angaben zum in der Kommune angestellten Personal, zur Haushaltslage sowie zur Situation im Gemeinderat erfasst. Diese Rahmenbedingungen lassen wichtige Schlussfolgerungen auf die Situation in der Kommune zu und definieren Teile des Handlungsfeldes des eBm, weshalb sie einen Einfluss auf die

Amtsausführung haben. Daher wird in weiteren Abschnitten der Analyse immer wieder auf die Rahmenbedingungen eingegangen, wenn diese Ansätze zur Erklärung der Varianz der Antwort der eBm bieten.

5.2.1 Gemeindegröße und Typ der Verwaltungsgemeinschaft

Eine wichtige Erklärungsvariable in kommunalwissenschaftlichen Studien ist die Gemeindegröße, gemessen über die Einwohnerzahl. Über Dreiviertel der Befragten eBm sind in Gemeinden unter 2000 Einwohnern tätig, 17 % in Gemeinden zwischen 2001 bis unter 5000 Einwohner und nur 3,4 % in Gemeinden über 5000, die sich aber fast ausschließlich in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz befinden. Im Vergleich zur Grundgesamtheit der eBm sind die Abweichungen in der Verteilung der Größenklassen relativ gering. In der Grundgesamtheit sind 83,8 % eBm in Gemeinden unter 2000 Einwohnende tätig (Stichprobe 79,3 %) und 16,2 % in Gemeinden über 2000 Einwohnende (Stichprobe 20,7 %). Eine weitere wichtige Rahmenbedingung ist definiert durch die Zugehörigkeit zu einem Typ von Verwaltungsgemeinschaft. Wie schon in Abschn. 2.3 dargestellt, gibt es verschiedene Formen von Verwaltungsgemeinschaft zwischen Kreisebene und Gemeinde.

Der größte Anteil der eBm (37 %) gab an, dass ihre Gemeinde Mitglied in einer Verbandsgemeinde war, 30 % regierten in amtsangehörigen Gemeinden. Weitere Formen können Abb. 5.7 entnommen werden. Gemeinden mit eBm und ohne jede Mitgliedschaft in einer Verwaltungsgemeinschaft sind aufgrund der Besonderheiten der institutionellen Regelungen nur in Bayern zu finden. Dies bedeutet, dass einige bayerische eBm nicht auf Unterstützung durch die VG in der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben zurückgreifen können, was tendenziell das Aufgabenprofil des eBm verlagern kann.

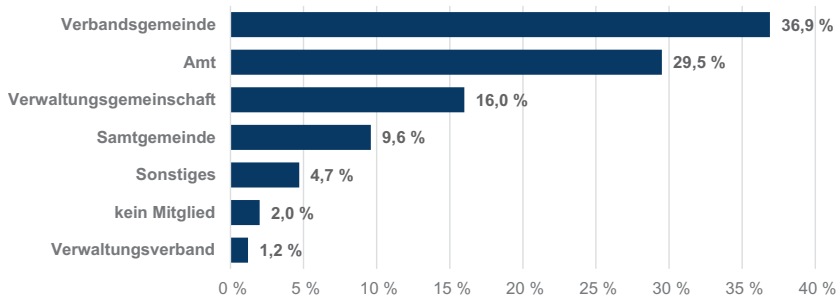


Abb. 5.7 Zugehörigkeit in einer Verwaltungsgemeinschaft. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1449)

5.2.2 Eigenes Personal der Gemeinde

Zur Umsetzung der Beschlüsse des Gemeinderats und der Erfüllung der kommunalen Aufgaben benötigt es entsprechendes Personal. Dieses muss nicht unbedingt bei der durch einen eBm verwalteten Kommune angestellt sein, sondern kann auch über die Verwaltungsgemeinschaft beschäftigt werden. Wenn jedoch in einer Kommune eigenes Personal angestellt ist, kommt dem eBm die Funktion des Dienstherrn zu. Dies bedeutet auf der einen Seite einen gesteigerten Arbeitsaufwand und eine erhöhte Verantwortung den Beschäftigten gegenüber, aber auf der anderen Seite kann die Aufgabenerfüllung durch den direkten Zugriff auf das Personal stärker beeinflusst werden. So ist die Frage nach gemeindeeigenem Personal für viele eBm mit der kommunalen Selbstverwaltung verbunden, da die Realisierung der gemeindeeigenen Aufgaben mittelbar über die Beschäftigten getätigt wird. Sind diese ausführenden Kräfte jedoch bei der VG angesiedelt und auch für andere Kommunen zuständig, sind die Ressourcen begrenzt und ein gewisser Wettbewerb um die Kapazitäten der Angestellten entsteht. Zusätzlich liegt der Fokus dieser Beschäftigten eher auf der VG als der einzelnen Kommune, was aus Perspektive des eBm manchmal als nicht ausreichend wahrgenommen wird. Daher kann der Anordnung des Personals bei der Kommune oder der VG eine bedeutende Rolle zugeschrieben werden.

Im Rahmen der Befragung können die Beschäftigten in den unterschiedlichen Bereichen als Indikator für die kommunale Infrastruktur gesehen werden. Wenn die Kommune Träger einer Kindertagesstätte ist oder selbst einen Bauhof unterhält, muss dafür auch entsprechendes Personal angestellt sein. Wenn diese Aufgaben nicht vorhanden oder an die Verwaltungsgemeinschaft ausgelagert sind, ist das Tätigkeitsfeld der eBm verändert. Insgesamt gaben 83 % der Befragten an, dass ihre Kommune eigenes Personal beschäftigt. Der Großteil mit 78 % ist im Bereich des technischen Personals also des Bauhofs, Schwimmbads, Reinigungskräfte oder weiterer kleinerer Dienstleistungen tätig. Für den Bereich Kitas, Schule und Soziales haben ein Drittel der Kommunen Angestellte. Nur 17 % beschäftigen eigenes Verwaltungspersonal, da dieses in den meisten Fällen bei der Verwaltungsgemeinschaft angesiedelt ist.

Durchschnittlich sind 12,6 Personen in einer durch einen eBm verwalteten Kommune tätig. Es lässt sich eine mittlere statistische Korrelation zwischen der Anzahl des in der Kommune beschäftigten Personal und der Einwohnerzahl erkennen (0,530** Spearman). Ein differenzierter Blick in die einzelnen Größenklassen verdeutlicht diesen Zusammenhang und zeigt die deutlichen Varianzen auf. In den Klein- und Kleinstkommunen unter 500 Einwohnern sind es im Mittelwert

nur 3,3 Angestellte. Mit der Gemeindegröße steigt die Anzahl des Personals der Kommune zunächst leicht und ab 5000 Einwohnern deutlich stärker an bis zu einem Wert von 86,3 Beschäftigten im Durchschnitt pro Kommune. Die Einwohnerzahl ist also ein Einflussfaktor auf die Anzahl der in der Kommune beschäftigten Angestellten. Dies hängt sicherlich eng mit der Infrastruktur der Gemeinde zusammen, die mit steigender Einwohnerzahl tendenziell umfassender wird.

Dieses Personal verteilt sich auf verschiedene Bereiche der kommunalen Aufgaben. Während viele der sehr kleinen Kommunen technisches Personal beschäftigen, nimmt der Anteil mit der Gemeindegröße zunächst zu, bis er einen leichten Rückgang der Gemeinden mit 5000 Einwohnern erkennen lässt. Kommunen, die kein eigenes Personal beschäftigen sind eher klein, wie die Angaben zur Beschäftigung des Personals über die VG verdeutlichen (vgl. Abb. 5.8). Je größer eine Kommune ist, desto eher ist auch Personal in Kitas und Schulen, aber auch eigenes Verwaltungspersonal angestellt. Somit tragen auch eBm in kleineren Kommunen Verantwortung besonders für das technische Personal. Mit der Einwohnerzahl wächst der Bedarf für eigene Angestellte, um den Aufgaben der Kinderbetreuung und ähnlichem, aber auch den steigenden Verwaltungsaufgaben gerecht werden zu können. Ein weiterer Einflussfaktor könnte der direktere Einfluss auf die Aufgabenerfüllung der Beschäftigten sein. Besonders das eigene Verwaltungspersonal kann für den eBm eine wichtige Stütze sein, da er als Dienstherr ein anderes Verhältnis zu ihnen hat als zu den Beschäftigten der Verwaltungsgemeinschaft, die zusätzlich noch andere Aufgaben für weitere Kommunen erfüllen müssen.

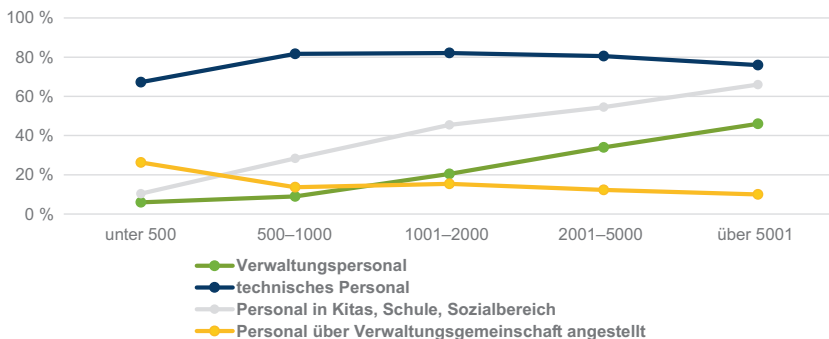


Abb. 5.8 Personal der Kommune in Branche nach Gemeindegröße. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1485)

Folglich ist eine differenzierte Betrachtung notwendig, da in den einzelnen Bundesländern und Gemeindegrößenklassen zwar Tendenzen zu erkennen sind, jedoch die Realität in den einzelnen Kommunen weitaus komplexer ist. Dies zeigt auch der Bundesländervergleich auf. Vor allem die Kommunen in Bayern und Sachsen haben mit jeweils durchschnittlich 19,1 Personen relativ viel Personal angestellt. Sachsen-Anhalt kommt im Schnitt auf 5,8 Angestellte pro Kommune, was die Spannweite zwischen den einzelnen Bundesländern verdeutlicht (vgl. Abb. 5.9). Innerhalb der Bundesländer zeigen sich Streuungen. In Schleswig-Holstein zeigt sich exemplarisch, wie stark sich die Situation der einzelnen Kommunen unterscheiden kann und, dass ein allgemeiner Überblick stark generalisiert, weshalb eine Differenzierung notwendig ist. Der Mittelwert des in der Kommune beschäftigten Personals liegt dort bei 8,3 Personen, der Median jedoch deutlich niedriger. Der Median teilt das Sample in zwei gleich große Abschnitte und zeigt für diesen Fall, dass die Hälfte der Kommunen mit eBm in Schleswig-Holstein nur sehr wenige Beschäftigte haben. Einzelne Kommunen haben besonders viel Personal angestellt, was den Mittelwert nach oben hin beeinflusst.

Daher müssen weitergehend noch andere Faktoren mitgedacht werden. Man könnte eine positive Korrelation zwischen der Haushaltssituation und der Anzahl des Personals erwarten, jedoch ist diese statistisch nicht nachweisbar. Daher ist davon auszugehen, dass weniger die finanziellen Spielräume der Kommune, sondern eher die lokalen Gegebenheiten den Bedarf für eigenes Personal am stärksten

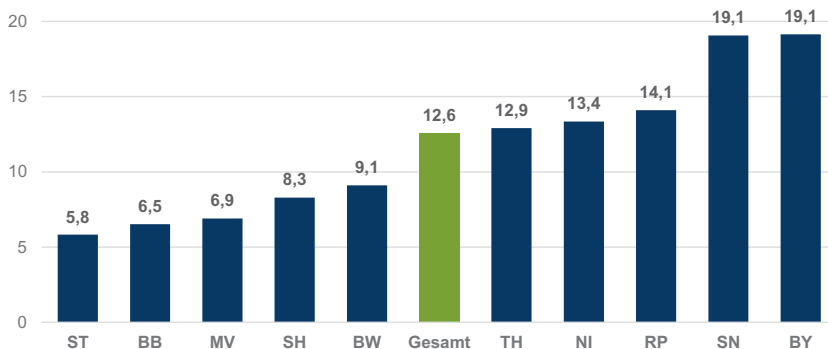


Abb. 5.9 Anzahl des Personals der Kommunen mit eBm nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Angaben in Personenzahl, Auswahl der Daten für bessere Visualisierung, weitere Extremwerte nicht Teil der Abbildung, n = 1363)

beeinflussen. Ist beispielsweise ein neues Baugebiet ausgewiesen worden, in dem sich junge Familien ansiedeln, steigt die Nachfrage nach Kita-Plätzen. Diese können entweder durch einen externen Träger, die Verwaltungsgemeinschaft oder durch die Kommune selbst angeboten werden, was die Einstellung von Personal nach sich zieht. Hält eine Kommune den Bäderbetrieb eines eigenen Schwimmbades aufrecht, entsteht dadurch weiterer Bedarf für technisches Personal. Somit kann die Personalsituation der Kommune für eBm sehr unterschiedlich sein und sich auch durch Beschlüsse ändern, wenn beispielsweise die Trägerschaft der Kitas auf die VG übertragen wird.

5.2.3 Haushaltssituation

Die Befragten schätzen die Haushaltssituation ihrer Kommune eher im mittleren Bereich ein (vgl. Abb. 5.10). Im Bundesländervergleich zeigen sich Varianzen, da besonders eBm in Sachsen-Anhalt die finanzielle Lage deutlich schlechter als in den anderen Bundesländern bewerten. In Schleswig-Holstein und Niedersachsen wird die Haushaltslage der Kommune mit eBm positiver wiedergegeben als in den anderen Bundesländern, jedoch verbleiben auch diese Werte eher in der mittleren Kategorie (vgl. Abb. 5.10). Trotzdem lassen sich wichtige Varianzen und Zusammenhänge identifizieren, da die Haushaltssituation einen Einflussfaktor auf die Arbeit des eBm darstellt.

Es lässt sich keine eindeutige Tendenz des Einflusses der Einwohnerzahl der Kommune auf die Haushaltssituation feststellen. Es wird jedoch deutlich, dass Kommunen mit 2001 bis 5000 Einwohnern im Mittelwert aus Sicht der eBm die beste finanzielle Lage aufweisen ($M = 2,9$) und auch Gemeinden unter 500 Ein-

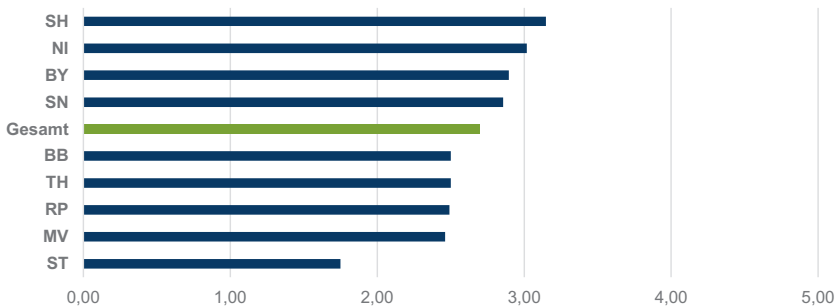


Abb. 5.10 Haushaltssituation der Kommunen mit eBm nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, 1 „sehr schlecht“ bis 5 „sehr gut“, $n = 1462$)

wohnern eher eine bessere Haushaltslage haben ($M = 2,8$) als Kommunen mit über 5000 Einwohnern ($M = 2,5$). Die Varianzen bleiben jedoch marginal, weshalb die Einwohnerzahl hier keinen relevanten Faktor für die Haushaltssituation der Kommune darstellt.

5.2.4 Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat und Konflikthaftigkeit

Neben der finanziellen Lage als Rahmenbedingung hat auch die politische Situation in der Kommune einen Einfluss auf die Arbeit des eBm. Er ist nicht der einzige Akteur der politischen Arena der kommunalen Ebene. Er ist auf den durch die Bürger gewählten Gemeinderat und dessen Beschlüsse angewiesen, um Projekte auf den Weg zu bringen, den Haushalt zu verabschieden und den eBm mit gewissen Tätigkeiten zu beauftragen, aber diesen und die Verwaltung auch zu kontrollieren. Besonders die Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat haben einen Einfluss auf die politische Situation in der Kommune, da diese die Entscheidungsfindung und Beschlussfassung erleichtern oder auch erschweren können.

Aufgrund von Wahlergebnissen bei Ratswahlen lässt sich – außer im Fall von absoluten Mehrheiten – in der Regel nicht ableiten, welche Formen der Zusammenarbeit verschiedener Gruppen und Fraktionen im Gemeinderat während der Regierungsphase vorliegen. Daher wurden die eBm gefragt, wie sich diese in ihrer Gemeinde gestaltet. Der Großteil (45 %) der befragten eBm gab an, dass in ihrer Kommune eine Mehrheitsbildung ohne Fraktionen stattfindet. In etwa einem Viertel der Gemeinden besitzt eine Fraktion die absolute Mehrheit, in 18 % findet eine dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen oder Gruppen statt und ein deutlich kleinerer Anteil nehmen die Gemeinderäte mit keiner bzw. stetig wechselnder Mehrheit ein.

Auch in den Gemeinderäten setzen sich Tendenzen der Kommunalpolitik in ländlichen Räumen fort, die bereits im Nominierungsverhalten durch Parteien und Wählergemeinschaften zu erkennen sind (vgl. Kap. 4): In Sachsen-Anhalt sind Parteien und Wählervereinigungen auch in den Gemeinderäten von geringer Bedeutung, da hier eine Mehrheitsbildung ohne Fraktion sehr häufig und eine absolute Mehrheit einer einzelnen Fraktion selten vorhanden ist. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein hingegen, wo eBm deutlich häufiger Mitglied in einer Partei oder Wählervereinigung sind (vgl. Abschn. 5.1) oder durch diese zur Wahl nominiert werden (vgl. Abschn. 5.1), kommt es öfter zur absoluten Mehrheit einer Fraktion oder einer gefestigten Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen und deutlich seltener zur Mehrheitsbildung ohne Fraktionen (vgl. Abb. 5.11). Dies

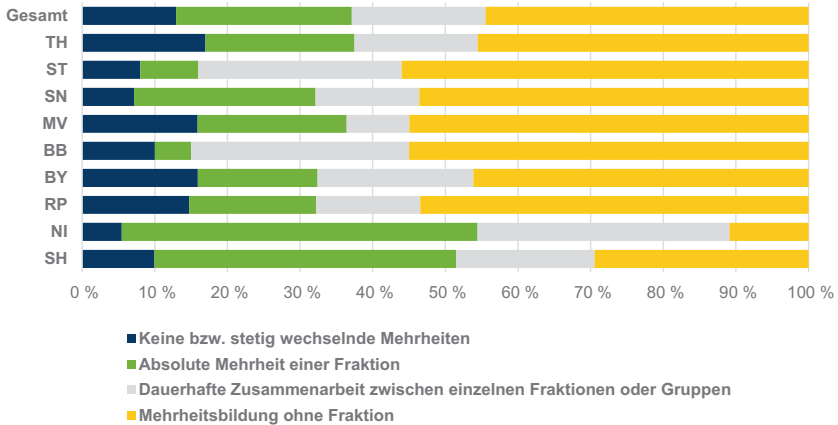


Abb. 5.11 Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1460)

steht in engem Zusammenhang mit dem Wahlverfahren zum eBm, die in Niedersachsen und Schleswig-Holstein durch den Rat gewählt werden. Der eBm geht somit aus dem Gemeinderat hervor und benötigt dort bereits eine Mehrheit, um in das Amt gewählt zu werden. Die Mehrheitsfindung für Personenwahlen durch den Rat wie auch bei Beigeordneten oder Dezernenten, können eine Grundlage für stabile Zusammenarbeit von Fraktionen nach einer Gemeinderatswahl sein. Dies ist zwar auch mit einer Mehrheitsbildung ohne Fraktion möglich, jedoch reduzieren Mehrheiten von Fraktionen oder verstetigte Kooperationen mehrerer Fraktionen den Kommunikationsaufwand und die Überzeugungsarbeit im Vergleich zu einer Mehrheitsfindung ohne diese Gruppierungen in der späteren Ausführung des Amtes durch den eBm.

Auch ist durch die Abwesenheit einer absoluten Mehrheit einzelner Fraktionen eine dauerhafte Zusammenarbeit einzelner Fraktionen und Gruppen in einigen Bundesländern notwendiger als in anderen, wie die Beispiele Sachsen-Anhalt und Brandenburg zeigen (vgl. Abb. 5.11). Dies bedeutet mehr Koordinierungsaufwand zwischen den einzelnen Gruppierungen des Gemeinderats und prinzipiell auch mehr Konfliktpotenzial.

Neben den beschriebenen Varianzen in einzelnen Bundesländern, die im Zusammenhang mit der Bedeutung von Parteien und auch dem Wahlverfahren zum eBm verstanden werden müssen, hat auch die Gemeindegröße einen Einfluss auf die Ratsmehrheit in Kommunen mit eBm. In Klein- und Kleinstkommunen findet

die Mehrheitsbildung weitgehend ohne Fraktionen statt, der Anteil dieser Form der Mehrheitsbildung nimmt aber mit steigender Einwohnerzahl ab.

Im Gegensatz dazu nimmt die Häufigkeit der dauerhaften Zusammenarbeit einzelner Fraktionen und Gruppen in der Tendenz zu. Das Vorkommen absoluter Mehrheiten einer Fraktion steigt in den einzelnen Größenklassen an, aber fällt zu den größten betrachteten Kommunen über 5000 Einwohnern wieder ab. In dieser größten Gruppe existiert im Gemeinderat häufiger als in den kleineren Kommunen keine bzw. stetig wechselnde Mehrheiten. Auch hier zeigt sich erneut, dass Parteien und Wählervereinigungen in kleinen Kommunen eine nachgeordnete Rolle spielen und je größer die Kommune ist, desto mehr Relevanz den Fraktionen im Rat zugeschrieben werden kann.

Die eBm wurden gebeten zu bewerten, wie stark die Beziehungen im Gemeinderat durch politischen Konflikt charakterisiert sind. Dazu stand eine Skala von 0 („völlig konfliktfrei“) bis 10 („äußerst konfliktbehaftet“) zur Verfügung. Im Durchschnitt bewerten die eBm das Konfliktniveau als niedrig ($M = 3,65$). Allerdings steigt der Wert mit der Gemeindegröße an und lag in Gemeinden unter 500 Einwohnern bei 2,8 und in Gemeinden über 5000 Einwohnern bei einem mittleren Konfliktniveau von 5,4.

So ist die Konflikthaftigkeit in Gemeinderäten, in denen Mehrheiten auch ohne die Notwendigkeit von Fraktionen gefunden werden können, deutlich geringer ebenso wie in kleineren Kommunen. Jedoch ist diese Art der Zusammenarbeit im Gemeinderat vor allem in kleineren Gemeinden vorhanden, weswegen diese Faktoren in einem engen Zusammenhang gesehen werden müssen. Gleichzeitig zeigt sich, dass mit steigender Einwohnerzahl die Zusammenarbeit von Fraktionen in stetigen oder wechselnden Konstellationen häufiger wird, was mit einer steigenden Konflikthaftigkeit einher geht.

Die gemessene Konflikthaftigkeit im Gemeinderat steht in einem Zusammenhang mit unterschiedlichen Faktoren. So kann eine mittlere statistische Korrelation mit dem durch den eBm aufgebrachten Zeitaufwand für Parteiversammlungen festgestellt werden ($0,353^{**}$ Spearman). Auch ist ein leicht höherer Zeitaufwand für die individuelle Vorbereitung ($0,124^{**}$ Spearman) und die Sitzungen des Rates ($0,181^{**}$ Spearman) zu erkennen, wie auch dem insgesamt aufgebrachten Zeitaufwand ($0,187^{**}$ Spearman). Neben den einzelnen Elementen des Zeitaufwands für das Ehrenamt, hat auch die Anzahl des in der Kommune beschäftigten Personals einen statistischen Zusammenhang in leichter Ausprägung ($0,241^{**}$ Spearman). Zwischen der Dauer der Amtstätigkeit und der Konflikthaftigkeit ist ein leichter negativer statistischer Zusammenhang zu erkennen ($-0,128^{**}$ Spearman). Dies bedeutet, dass neuere eBm die Konflikthaftigkeit eher als hoch an-

sehen. Die statistische Korrelation ist hierbei zwar nur relativ schwach, aber es zeigt sich die Tendenz, dass bei einer eher hohen Konflikthaftigkeit eBm kürzer im Amt sind. Eine Unterscheidung in eBm in ihrer ersten Amtszeit und die mindestens einmal Wiedergewählten zeigt, dass der Mittelwert der Konflikthaftigkeit bei den kürzer im Amt tätigen höher ($M = 3,9$) ist als den Erfahreneren ($M = 3,5$), wenn auch nur marginal.

Folglich hängen Bundesland, Größe der Kommune, Amtserfahrung, die Mehrheitsfindung und auch die Konflikthaftigkeit im Gemeinderat eng zusammen, woraus sich für die eBm ein unterschiedlicher politischer Kontext und daraus folgend Koordinations- und Moderationsaufwand ergibt.

5.2.5 Zusammenfassung

Dreiviertel der Befragten sind in Gemeinden unter 2000 Einwohnern tätig. Beinahe alle Gemeinden sind Mitglied in einer Form von Verwaltungsgemeinschaft zwischen Gemeinde und Kreis, wobei alle wichtigen Formen in der Stichprobe abgedeckt sind. Die überwiegende Mehrheit der ehrenamtlich verwalteten Gemeinden beschäftigt in unterschiedlich hohem Ausmaß eigenes Personal, sodass der eBm als Vorgesetzter und Dienstherr gefragt ist, was sich auch auf den Arbeitsaufwand auswirkt (vgl. Abschn. 5.3). Eigenes Personal eröffnet dem Amtsinhaber aber auch unmittelbaren Einfluss auf die ausgeübten Tätigkeiten und damit erhöhte Gestaltungsspielräume.

Die Haushaltssituation der Gemeinden wird von den Befragten als mittelgut bewertet, bei relativ kleinen Varianzen je nach Gemeindegröße oder Bundesland, mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt, wo eBm diese als schlecht bewerten. Auch in den Gemeinderäten setzen sich Tendenzen der Kommunalpolitik in ländlichen Räumen fort, die bereits im Nominierungsverhalten durch Parteien und Wählergemeinschaften zu sehen sein wird. Parteien spielen eine relativ geringe Rolle für die Mehrheitsbildung, außer in knapp einem Fünftel der Fälle, in denen eine Partei eine absolute Mehrheit hat. Ansonsten dominiert eher die Mehrheitsbildung ohne Fraktionen bzw. das Regieren ohne oder mit wechselnden Mehrheiten. Diese Varianten eröffnen dem eBm die Rolle des Moderators bei der Mehrheitsfindung, vor allem wenn er selbst nicht parteigebunden ist. Die Bedeutung von Parteien nimmt aber auch in unserer Studie mit steigender Gemeindegröße graduell zu.

5.3 Amtsführung der ehrenamtlichen Bürgermeister

5.3.1 Tätigkeit und Zeitaufwand

Etwa 25 h in der Woche werden durchschnittlich für das Ehrenamt als Bürgermeister aufgebracht. Dabei unterscheiden sich die Werte im Bundesländervergleich, nach Gemeindegröße und persönlicher beruflicher Tätigkeit. Diese Varianzen visualisiert der Boxplot in Abb. 5.12, der die Lage- und Streuungsmaße einer Verteilung darstellt.⁷ Während eBm in Brandenburg nur etwa 12 h pro Woche für ihr Amt aufwenden, entspricht der Wert von fast 40 h in Bayern einem Vollzeitäquivalent (vgl. Abb. 5.12). Diese Beobachtung verdeutlicht, weshalb viele bayerische eBm ihre Arbeitszeit reduziert oder ihre Erwerbstätigkeit ganz aufgegeben haben

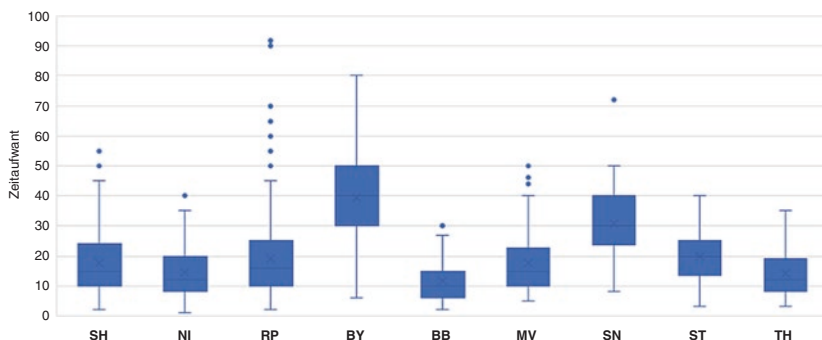


Abb. 5.12 Durchschnittlicher Zeitaufwand nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1432, Angaben in Stunden pro Woche)

⁷Hinweise zum Lesen eines Boxplots: Der Boxplot zeigt das Minimum, das untere Quartil, den Median, das obere Quartil sowie das Maximum. Das Minimum bildet den niedrigsten und das Maximum den höchsten gemessenen Wert ab – also in diesem Fall den durchschnittlichen Zeitaufwand der eBm nach Bundesland. Hinzu kommen Ausreißer, die die durch Punkte dargestellt werden. Der Median wird hier durch einen waagrechten Strich in der Box abgebildet und zeigt genau die Mitte der Daten an und teilt diese in zwei Abschnitte. Die Box zeigt die mittleren 50 % der Werte an und ist in jeweils zwei gleich große Teile unterteilt: das untere und obere Quartil. Somit ist zwischen dem in der Klammer dargestellten Minimum und dem unteren Teil der Box 25 % der Werte dargestellt, bis zum Median 50 %, bis zum oberen Ende der Box 75 % und bis zur anderen Klammer mit dem Maximum 100 %. Somit lässt sich die Verteilung der Werte visualisieren: Sind die Klammern weit auseinander oder die Box größer, streuen die Werte stärker um den Median.

(vgl. Abschn. 5.1). Weiterführend visualisiert der untenstehende Boxplot, dass nicht nur der Bundesländervergleich deutliche Varianzen aufzeigt, sondern auch innerhalb der Bundesländer durch die Größe der Boxen und durch die abgebildeten Whisker eine Streuung zu erkennen ist. Dies bedeutet, dass es beispielsweise in Bayern große Unterschiede bezüglich des aufgebrauchten Zeitaufwands in einzelnen Gemeinden gibt. In Brandenburg ist nicht nur der Mittelwert der niedrigste, sondern auch die Streuung ist besonders niedrig. Daraus lässt sich schließen, dass nicht nur im Durchschnitt eBm in Brandenburg weniger Zeit in ihr Ehrenamt investieren, sondern auch in seltenen Fällen über 20 h in der Woche aufbringen, während dies in anderen Ländern die Norm ist (vgl. Abb. 5.12).

Des Weiteren hat auch die Größe der Gemeinde einen Einfluss auf den Zeitaufwand, da in den kleinen und Kleinstgemeinden die eBm weniger Zeit für ihr Ehrenamt aufbringen als in größeren Gemeinden. Im Mittelwert arbeiten eBm in Kommunen unter 500 Einwohnern 13,6 h in der Woche für ihr Ehrenamt, während in den Gemeinden über 5000 der Wert bei 26,6 liegt.

Die Infrastruktur der Kommune und die Existenz gemeindeeigener Einrichtungen beeinflussen ebenso den Zeitaufwand des eBm, da diese mit Personal einhergehen, welches angeleitet und betreut werden muss. Die Anzahl der beschäftigten Personen weist eine mittlere Korrelation mit der eingesetzten Arbeitszeit auf ($-0,250^{**}$ Pearson). Der Zeitaufwand betrug in Gemeinden bis 5 Beschäftigte 16,2 h/Woche und stieg stetig bis auf über 30 h in Kommunen mit mehr als 25 Beschäftigten. Ist in der Kommune selbst kein Personal angestellt, sondern über die Verwaltungsgemeinschaft, ist der Zeitaufwand deutlich geringer.

Die Ergebnisse zeigen eine mittlere negative Korrelation zwischen dem Zeitaufwand für das Ehrenamt als Bürgermeister und der Arbeitszeit im Hauptberuf ($-0,237^{**}$ Pearson). Es ist also davon auszugehen, dass Befragte mit einer zeitintensiven Tätigkeit als eBm weniger Stunden in ihrem Hauptberuf arbeiten. Dies wird bestätigt durch die Daten zu Nicht-Erwerbstätigen und aus einzelnen Branchen. Nicht-erwerbstätige eBm wenden mit 24,3 h im Durchschnitt mehr Zeit für ihr Ehrenamt auf als Beschäftigte im Öffentlichen Dienst ($M = 18,5$ h), der Privatwirtschaft ($M = 19,3$ h) und im Handwerk bzw. der Landwirtschaft ($M = 15$ h). Besonders hoch sind die Werte für eBm, die ihre Erwerbstätigkeit für das Ehrenamt aufgegeben haben mit durchschnittlich 40,1 h in der Woche. Somit scheinen Zeitaufwand für das Ehrenamt und die berufliche Lage eng zusammen zu hängen, während die familiäre Situation weniger direkt in Verbindung steht. Ob ein eBm eigene Kinder hat und in welchem Alter diese sind scheint keinen Einfluss auf den eingesetzten Zeitaufwand zu haben. Trotzdem zeigt sich statistisch eine mittlere positive Korrelation zwischen dem Zeitaufwand und der wahrgenommenen Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt ($0,274^{**}$ Spearman). So investieren jene, die

die Vereinbarkeit dieser drei Bereiche als besonders schwer empfinden tendenziell auch viel Zeit in die Tätigkeit als eBm.

Folglich spielen verschiedene Faktoren zusammen und obwohl sich gewisse Einflussfaktoren, wie das Bundesland oder die Größe der Kommune abzeichnen, können auch strukturelle Aspekte in der Kommune (Schwimmbad, Kita, etc.) oder die persönlichen zeitlichen Kapazitäten den Zeitaufwand der eBm beeinflussen.

Weder aus der Forschungsliteratur noch aus dem rechtlichen Rahmen konnte die Frage, was ein ehrenamtlicher Bürgermeister eigentlich tut, vollständig beantwortet, sondern lediglich umrissen werden. Um das breite Aufgabenportfolio eines eBm erfassen und auch die wahrgenommene Relevanz der einzelnen Tätigkeiten messen zu können, wurde der Zeitaufwand für einzelne Aufgaben abgefragt.

Nicht nur unterschiedliche Tätigkeitsfelder zeigen hier Varianzen auf, sondern auch der Vergleich der Bundesländer ermöglicht ein differenzierteres Bild (vgl. Abb. 5.13). Keine Aufgabe ist eindeutig die wichtigste, sondern das Bild zeigt die Vielfalt an ähnlich wichtigen Aufgaben, die eBm im Alltag erledigen müssen.

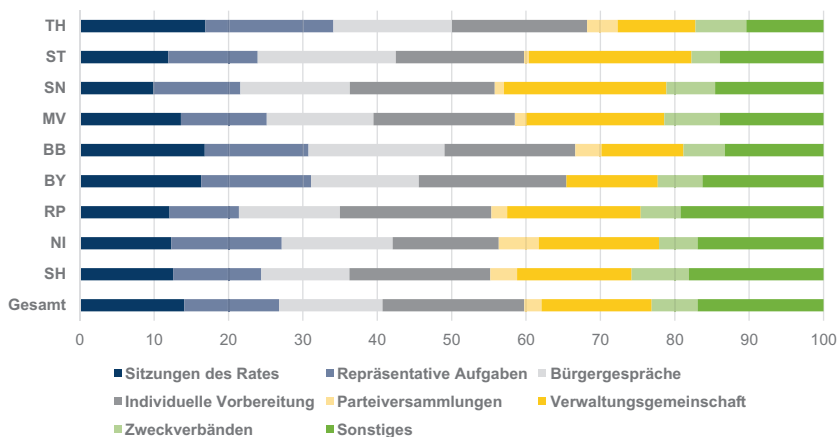


Abb. 5.13 Zeitaufwand für einzelne Aufgaben nach Bundesland (Die Befragten wurden zunächst aufgefordert die von ihnen aufgewandte Zeit im Durchschnitt pro Woche für das Ehrenamt anzugeben und anschließend den Zeitaufwand für die jeweilige Aufgabe einzutragen. Diese Darstellung zeigt die Anteile der jeweiligen Bundesländer. Diese Daten wurden zusätzlich zum gesamten Zeitaufwand erhoben, weshalb es Abweichungen zu vorherigen Darstellungen geben kann. Für Bayern wurde der Zeitaufwand für Parteiversammlungen nicht erhoben.). (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1432, Angaben in Prozent)

Insgesamt werden 14 % für die Sitzungen des Rates aufgewendet, etwas höher war dieser Anteil in Bayern (16 %) und Brandenburg (17 %). Repräsentative Aufgaben nehmen 13 % der Zeit in Anspruch, hier sind die Anteile Niedersachsen und Bayern mit knapp 15 % etwas höher als beispielsweise in Rheinland-Pfalz mit 9 %. Für Bürgergespräche werden im Durchschnitt 14 % der Zeit aufgewendet, in Brandenburg dagegen 18 % und in Sachsen-Anhalt 19 %. Den größten Anteil der Zeit beansprucht insgesamt gesehen die individuelle Vorbereitung der eBm mit 19 %, deutlich weniger Zeit investieren hier die Bürgermeister in Niedersachsen mit 14 %. In Parteiversammlungen (2 %) und Sitzungen der Zweckverbände (6 %) verbringen eBm im Vergleich deutlich weniger Zeit. Für die verschiedenen Formen der Verwaltungsgemeinschaften verwenden die eBm 15 % ihrer Zeit, deutlich mehr aber in Mecklenburg-Vorpommern (18 %) und in Sachsen-Anhalt (22 %).

5.3.2 Relevanz der Aufgaben

Um einen Überblick über das breite Aufgabenportfolio der eBm zu bekommen, wurden die Befragten aufgefordert, 14 verschiedenen Tätigkeiten einen Bedeutungsgrad zuzuordnen.⁸ Diese Abfrage konnte nicht abschließend alle Aufgaben eines eBm abdecken, weshalb mit einer offenen Kategorie noch weitere Aufgaben ergänzt werden konnten, die im Folgenden jedoch zu einer besseren Darstellung nicht einzeln präsentiert, sondern unter „Sonstiges“ subsumiert werden.

Die durchschnittlichen Werte der Angaben der Befragten lassen deutlich die Tendenz erkennen, dass Bürger und die durch sie gewählten kommunalpolitischen Gremien im Fokus der Arbeit stehen. Im Selbstverständnis der eBm ist es die zentrale Aufgabe Ansprechpartner und Fürsprecher der Bürger zu sein ($M = 3,6$). Des Weiteren wird der Gewährleistung der Umsetzung der Gemeinderatsbeschlüsse ($M = 3,5$) und der Förderung neuer Projekte in der Gemeinde ($M = 3,4$) eine hohe Bedeutung zugeschrieben (vgl. Abb. 4.5). Weniger wichtig ist die Realisierung des Programms der eigenen Partei bzw. Wählergruppe ($M = 2,02$) sowie die Umsetzung der eigenen politischen Vorstellungen ($M = 2,0$) (vgl. Abb. 5.14).

Wenn auch in der Tendenz viele Aufgaben eine ähnliche Relevanz besitzen, wie Ansprechpartner und Fürsprecher der Bürger vor Ort zu sein und neue Projekte in der Gemeinde zu fördern, zeigt der Vergleich der Gemeindegrößenklassen Varianzen auf. Das Selbstverständnis als Ansprechpartner und Fürsprecher der Bürger ist unabhängig von der Einwohnerzahl ein zentraler Aspekt der Tätigkeit der eBm.

⁸Dazu wurde eine Skala von 1 „geringe Bedeutung“ bis 4 „größte Bedeutung“ verwendet, zusätzlich konnten die Befragten die Option „Keine Aufgabe des Bürgermeisters“ auswählen.

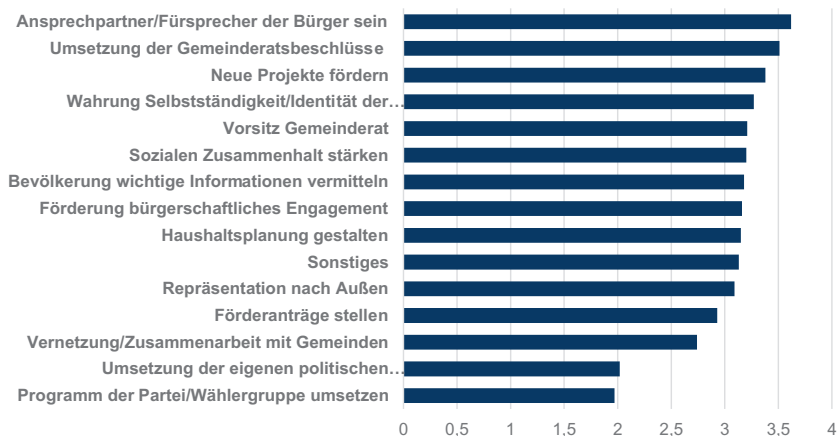


Abb. 5.14: Aufgaben von eBm. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „geringe Bedeutung“ und 4 „größte Bedeutung“, n = 1065–1442)

Für eBm in kleineren Gemeinden ist das Stellen von Förderanträgen wichtiger als in größeren Kommunen ebenso wie die Umsetzung der Gemeinderatsbeschlüsse, die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements sowie die Wahrung der Selbstständigkeit und Identität der Gemeinde. In größeren Kommunen sehen eBm die Repräsentation nach Außen und die Vermittlung wichtiger Informationen an die Bevölkerung als wichtiger an als in kleineren (vgl. Abb. 5.15). Daraus lässt sich schließen, dass die vermittelnde Rolle des eBm zwischen der Kommune und übergeordneten Organisationen wie der Verwaltungsgemeinschaft und dem Kreis aber auch Nachbarkommunen mit der Einwohnerzahl an Relevanz zunimmt. In kleineren Kommunen scheinen gemeindeinterne Prozesse und Faktoren relevanter zu sein und der eBm sich neben seiner Funktion in der politischen und administrativen Arena auch als wichtiger Akteur für die soziale Kohäsion des Ortes versteht (vgl. Abb. 5.15).

Dass Parteipolitik in ländlichen Räumen eine untergeordnete Rolle spielt, zeigt sich auch hier, da etwa die eBm in Kommunen unter 500 Einwohnern die Umsetzung des Programms der eigenen Partei oder Wählergruppe durchschnittlich nicht als Aufgabe des Bürgermeisters ansehen, während dieser Wert mit steigender Einwohnerzahl leicht ansteigt. Eine ähnliche Tendenz ist bei der Umsetzung der eigenen politischen Vorstellung zu erkennen, da auch hier besonders viele eBm in sehr kleinen Gemeinden dies eher nicht als ihre Aufgabe ansehen verglichen mit größeren Kommunen. Es lässt sich also feststellen, dass diesen Aufgaben nicht nur

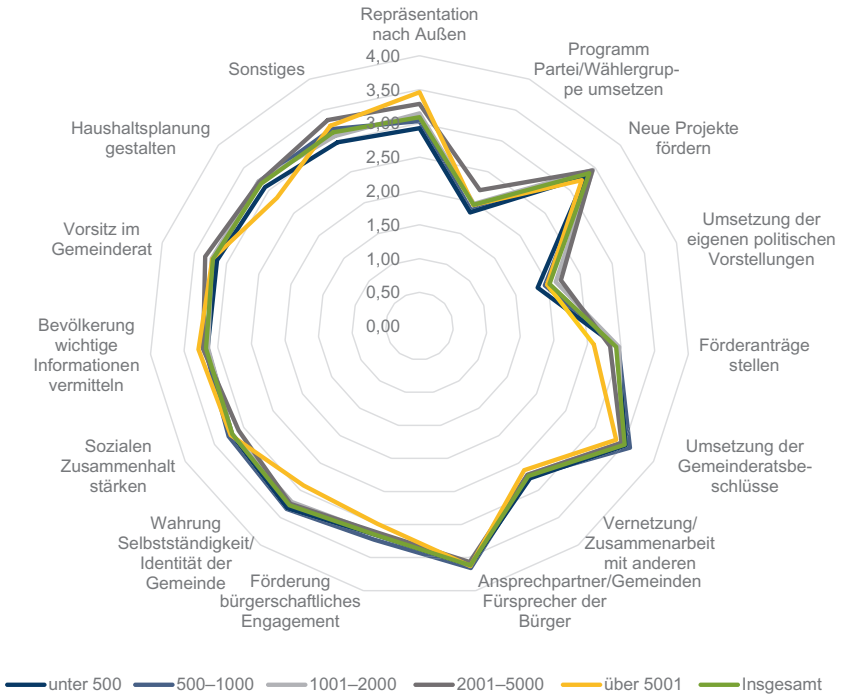


Abb. 5.15 Bedeutung verschiedener Aufgaben nach Einwohnerzahl. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „geringe Bedeutung“ und 4 „größte Bedeutung“, n = 1081–1458)

weniger Bedeutung in den besonders kleinen Kommunen zugeschrieben wird, sondern auch viele eBm diese explizit nicht als Teil ihres Tätigkeitsbereichs empfinden, was eine geringere Bedeutung parteipolitischer Strukturen und individueller politischer Vorhaben bestätigt.

Um die Vielzahl der Aufgaben zusammenfassend zu analysieren, wurde eine Faktorenanalyse durchgeführt, um latente Dimensionen der Aufgabenerfüllung sichtbar zu machen (vgl. Abb. 5.1).⁹ Das Verfahren ergab drei Dimensionen (Tab. 5.1).

⁹Dazu wurde ausgehend von allen Aufgaben sukzessive vier Aufgaben aus der Analyse eliminiert, da sie zu wenig zur Gesamtaussage des Modells beitrugen (Repräsentation nach Außen, neue Projekte in der Gemeinde fördern, Förderanträge stellen und Selbstständigkeit der Gemeinde wahren). Die Variablen wurden standardisiert.

Tab. 5.1 Drei Dimensionen der Aufgaben von eBm

Aufgaben	Faktor 1: Bevölkerung und Vernetzung	Faktor 2: Kernaufgaben Rat	Faktor 3: Politische Agenda
Förderung des bürgerschaftlichen Engagements	0,794		
Sozialen Zusammenhalt stärken	0,788		
Der Bevölkerung wichtige Informationen vermitteln	0,642		
Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden stärken	0,597		
Ansprechpartner und Fürsprecher der Bürger sein	0,557		
Vorsitz im Gemeinderat		0,761	
Haushaltsplanung gestalten		0,711	
Umsetzung der Gemeinderatsbeschlüsse gewährleisten		0,555	
Für Umsetzung der eigenen politischen Vorstellungen sorgen			0,831
Programm der eigenen Partei/ Wählergruppe umsetzen			0,77

Quelle: Eigene Darstellung. Erklärte Gesamtvarianz 54,6 %, KMO-Kriterium 0,778, Extraktionsmethode: Hauptkomponentenanalyse. Rotationsmethode: Varimax, drei Faktorenlösung nach Kaiser-Kriterium. Faktorladungen kleiner als 0,5 werden nicht ausgewiesen

- Faktor 1 „Bevölkerung und Vernetzung nach Außen“ umfasst fünf Aufgaben, von denen vier verschiedene Aspekte in Bezug zur Bevölkerung umfassen sowie die Stärkung der Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden.
- Faktor 2 „Kernaufgaben mit Bezug zum Rat“ bündelt drei Aufgaben, die in Bezug zum Rat bzw. dessen Kernaufgaben stehen.
- Faktor 3 „Politische Agenda“ vereint zwei insgesamt weniger wichtige Aufgaben, die die eigene politische Agenda der eBm und die Umsetzung des Programms von Partei/Wählergruppe betreffen.

Diese explorativ statistische Dimensionsbildung lässt sich nun in drei Skalen übersetzen, für die die zugeordneten Aufgaben entsprechend zu Mittelwertskalen zusammengefasst werden.

Insgesamt gesehen ist die Skala in Bezug zum Rat ($M = 3,3$) etwas wichtiger als die in Bezug auf die Bürger ($M = 3,2$). Von mittlerer Bedeutung sind die Auf-

gaben in Bezug auf die Programme von Parteien und Wählergruppen sowie die Umsetzung eigener politischer Vorstellungen ($M = 1,9$). Die Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich der Skala Aufgaben Bürger sind nicht sehr groß. Bei der Skala Aufgaben Rat ist der Wert in Mecklenburg-Vorpommern ($M = 3,4$), Sachsen ($M = 3,4$) und Sachsen-Anhalt ($M = 3,6$) etwas höher als im Durchschnitt. Hinsichtlich der Skala Agenda ist der Mittelwert in Niedersachsen ($M = 2,1$) und Sachsen-Anhalt ($M = 2,4$) etwas höher und in Mecklenburg-Vorpommern ($M = 1,8$) und Sachsen ($M = 1,6$) niedriger.

Im Vergleich der Größenklassen sind die Unterschiede der Skalenmittelwerte nicht besonders groß, sodass davon ausgegangen werden kann, dass die strukturellen Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen keine besonders großen Unterschiede in der Bedeutungszuschreibung verschiedener Aufgaben von eBm begründen (vgl. Abb. 5.16).

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten die Breite der Aufgaben gezeigt werden konnte, werden nun zwei wichtige Bereiche der Tätigkeit der eBm vertieft: die Zusammenarbeit mit der Verwaltung und das Verhältnis der eBm zum Rat.

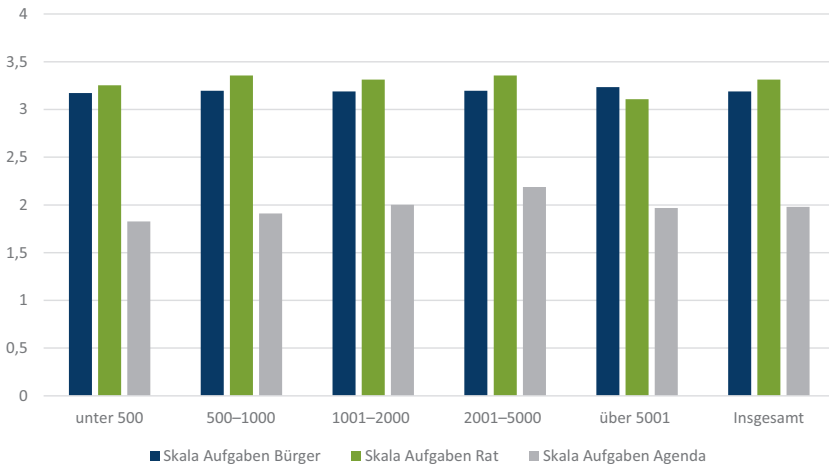


Abb. 5.16 Drei Skalen zu Aufgaben der eBm im Gemeindegrößenvergleich. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, $n = 1302-1469$)

5.3.3 Zusammenarbeit mit der Verwaltung

Insgesamt wurden den Befragten acht Aussagen vorgelegt, zu denen sie Stellung nehmen sollten.¹⁰ Allgemein zeigen sich die Befragten zufrieden mit der Kooperation, da 85 % die Zusammenarbeit mit der Verwaltung als reibungslos bezeichnen.¹¹ Insgesamt gesehen wird allen Aussagen eher zugestimmt (Werte über 3), mit Ausnahme von der Aussage zum Kompetenzgerangel mit dem Leiter der VG ($M = 1,7$) sowie der Frage der Aussage zu fehlender Unterstützung durch die Verwaltung bei Bauanträgen ($M = 2,2$). Sehr vielen sind die Strukturen der VG in Form von Kompetenzen, Zuständigkeiten und Ansprechpartner zu verschiedenen Themen bekannt ($M = 3,4$) und selbst bei konfliktbehafteten Themen besteht in den meisten Fällen Bereitschaft Konsens zu erzielen ($M = 3,3$). Viele sehen sich in ihrer Arbeit als eBm durch die Verwaltung unterstützt ($M = 3,2$) und die Zusammenarbeit klappt reibungslos ($M = 3,2$). Gleichzeitig merkt ein großer Teil der Befragten einen hohen Kommunikationsaufwand mit der Verwaltung an ($M = 3,0$) (vgl. Abb. 5.17). In der Gesamtbetrachtung scheint das Bild also eher positiv und die Zusammenarbeit harmonisch zu sein.

Differenziert man nach ausgewählten Bundesländern, zeigen sich jedoch Varianzen (ohne Abbildung). Sachsen-Anhalt sticht erneut hervor, da die Zufriedenheit mit der Verwaltungszusammenarbeit insgesamt geringer ist, was sich auch in den einzelnen Variablen abbildet. In diesem Bundesland wird der Kommunikationsaufwand häufiger als sehr hoch angesehen, es kommt vermehrt zu Kompetenzgerangel mit der Leitung der VG, es fehlt eher an Unterstützung aus der Verwaltung bei den hohen Anforderungen für Förder- und Bauanträge und die Verwaltung wird weniger in einer Dienstleisterfunktion wahrgenommen. Ähnliche Entwicklungen aber etwas weniger stark ausgeprägt zeigen sich auch für den Freistaat Sachsen. Auf der anderen Seite nehmen die eBm in Bayern und Brandenburg die Verwaltungszusammenarbeit in vielen Punkten tendenziell positiver wahr.

Unterschieden nach Gemeindegröße zeigen die Daten, dass die kleineren Kommunen tendenziell zufriedener mit der Verwaltungszusammenarbeit sind, da sie den Kommunikationsaufwand als weniger hoch ansehen, die Zusammenarbeit eher als reibungslos bezeichnen und der Verwaltung stärker ein Selbstverständnis als Dienstleister für den Bürgermeister und die ehrenamtliche Politik zuschreiben. Jedoch sind diese Beobachtungen nicht auf alle Bereiche per se übertragbar und

¹⁰Die Kategorien reichten von 1 „trifft gar nicht zu“ bis 4 „trifft völlig zu“, zusätzlich wurde die Kategorie „keine Aussage möglich“ angeboten, die aber bei den folgenden Auswertungen nicht berücksichtigt wurde.

¹¹Zusammenfassung der Kategorien „trifft eher zu“ und „trifft völlig zu“.

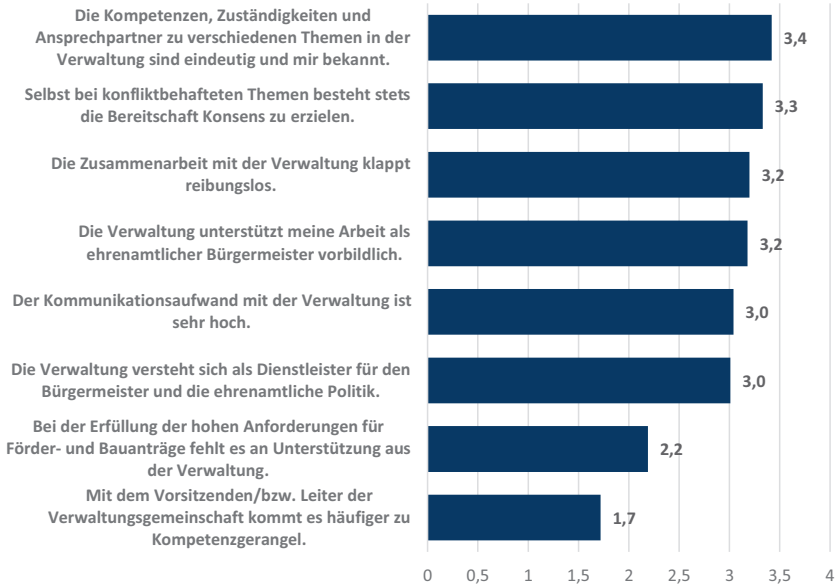


Abb. 5.17 Aussagen zur Zusammenarbeit mit der Verwaltung. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“, n = 1415–1439)

müssen in einzelnen Bereichen der Verwaltungstätigkeit gesehen werden. Beispielsweise sehen sich die eBm der größeren Kommunen mit über 5000 Einwohnern stärker unterstützt im Bereich der Förder- und Bauanträge (vgl. Abb. 5.18).

Für eine integrierte Analyse werden die Einzelaussagen im Folgenden zu einer Skala zusammengefasst, die eine Gesamtaussage über die Zufriedenheit mit der Verwaltungszusammenarbeit ermöglicht. Dazu werden im ersten Schritt drei der Aussagen¹² invertiert, damit die Skalenrichtung zu den anderen Items passt (hoher Wert = größere Zufriedenheit). Dann wird aus den Einzelwerten ein Mittelwert als neue Variable berechnet (Skala Zufriedenheit Verwaltung).¹³ Der Mittelwert der neuen Variablen liegt bei 2,9 und die Standardabweichung bei 0,7 (n = 1488) (vgl.

¹²Hoher Kommunikationsaufwand, fehlende Unterstützung und Kompetenzgerangel.

¹³Um die interne Konsistenz zu bestimmen, wurde Cronbachs Alpha für die Skala Verwaltungszusammenarbeit (insgesamt acht Aussagen) berechnet. Die interne Konsistenz war hoch, mit Cronbachs Alpha = 0,83 für eine positive Bewertung der Zusammenarbeit.



Abb. 5.18 Aussagen zur Zusammenarbeit mit der Verwaltung nach Gemeindegrößenklassen. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“ n = 1415–1439)

Tab. 5.2). Insgesamt gesehen sind die befragten eBm eher zufrieden mit der Zusammenarbeit mit der Verwaltung.

Im Vergleich der Länder ist die Zufriedenheit in Schleswig-Holstein und Bayern überdurchschnittlich, in Rheinland-Pfalz, Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt unterdurchschnittlich und in den restlichen Ländern durchschnittlich. Mit Blick auf die Gemeindegröße sinkt die Zufriedenheit mit wachsender Einwohnerzahl. Beim Typ der Verwaltungsgemeinschaft fällt insbesondere die kleine Gruppe der eBm ohne Mitgliedschaft ins Auge, die den höchsten Mittelwert mit 3,3 aufweist, gefolgt von Amt und Samtgemeinde. Etwas unterdurchschnittlich war der Wert der Verbandsgemeinden. Eine bessere Bewertung der Haushaltssituation führt auch tendenziell zu einer besseren Bewertung der Verwaltungszusammenarbeit. Insgesamt gesehen sind das aber nur graduelle Unterschiede, sodass bei der

Tab. 5.2 Vergleich der Mittelwerte der Verwaltungszusammenarbeit

Bundesland	Mittelwert	Verwaltungsgemeinschaft	
Schleswig-Holstein	3,2	kein Mitglied in Verwaltungsgemeinschaft	3,3
Bayern	3,2	Amt	3,1
Niedersachsen	3,0	Samtgemeinde	3,1
Mecklenburg-Vorpommern	3,0	Verwaltungsgemeinschaft	3,0
Brandenburg	3,0	Verwaltungsverband	3,0
Rheinland-Pfalz	2,8	Sonstiges	2,9
Thüringen	2,8	Verbandsgemeinde	2,9
Sachsen	2,8	Insgesamt	3,0
Sachsen-Anhalt	2,7		
Insgesamt	2,9		
Einwohnerzahl		Haussituation	
unter 500	3,1	1 ^sehr schlecht^	2,9
500–1000	3,0	2	2,9
1001–2000	2,9	3	3,1
2001–5000	2,8	4	3,1
über 5001	2,8	5 ^sehr gut^	3,0
Insgesamt	3,0	Insgesamt	3,0

Quelle: Eigene Erhebung, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“, n = 1415–1439

Verwaltungszusammenarbeit bei den eBm mehr Ähnlichkeiten in der Bewertung als Unterschiede erkennbar sind.

Trotz der allgemein eher positiven Bewertung der Verwaltungszusammenarbeit äußerten viele eBm Vorschläge zur perspektivischen Verbesserung. Diese betreffen verschiedenste Aspekte der Verwaltung, sind oft sehr spezifisch und zeigen zum Teil konträre Positionen auf. Trotz der Breite an Anregungen sind allgemeinere Bedarfe erkennbar. So wünschen sich viele eBm eine bessere Personalausstattung, die nicht nur eine größere Anzahl, sondern auch eine höhere Qualifizierung der Beschäftigten beinhaltet. In der Qualität des Personalmanagements bzw. der Personalführung und der Kommunikation zwischen der Verwaltung und dem eBm aber auch innerhalb der Verwaltung identifizieren viele Befragte Verbesserungspotenziale.

Differenziert nach einzelnen Bundesländern zeigen sich unterschiedliche Bedarfe. Mehr und besser qualifiziertes Personal schlagen besonders eBm aus Rheinland-Pfalz und Bayern vor, während ihre Kollegen aus Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt eher einen Verbesserungsbedarf in der Personalführung sehen. Eine verbesserte Kommunikation ist in Thüringen, Niedersachsen und Brandenburg gewünscht. In Thüringen sehen mehr eBm die Probleme in einer

schwierigen finanziellen Lage begründet und plädieren für eine stärkere Ressourcenausstattung, um die Verwaltungszusammenarbeit verbessern zu können. In Schleswig-Holstein identifizieren viele eBm die Notwendigkeit für eine allgemeine Entbürokratisierung, um administrative Prozesse besser bewältigen zu können. Eine Pauschallösung zur verbesserten Zusammenarbeit ist also nicht anwendbar und zielführend.

5.3.4 Entscheidungsstrukturen des Rates und Konkordanzdemokratie

Der von der Bürgerschaft gewählte Rat ist in allen Bundesländern das oberste Organ der Gemeinde. Die Kernkompetenzen des Rates sind in allen Bundesländern recht ähnlich ausgestaltet und umfassen die Verabschiedung des Gemeindehaushaltes sowie grundsätzliche Entscheidungen für die Gemeinde (z. B. Flächennutzungspläne), Kontrollrechte gegenüber der Exekutive und den Bürgermeistern sowie die Wahl von haupt- oder ehrenamtlichen Beigeordneten, falls diese vorgesehen sind (vgl. Egnér 2013, S. 26–27). In Niedersachsen und Schleswig-Holstein beinhaltet die Wahlfunktion auch die Wahl der eBm. Wie schon an verschiedenen Stellen gezeigt, ist der Einfluss von Parteien in kleineren Gemeinden eher gering. Für diese Konstellation wurde der Begriff der kommunalen Konkordanzdemokratie geprägt, die von einer geringen Parteipolitisation von Rat und Bürgermeisteramt in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase bei gleichzeitig starker Bürgermeisterdominanz ausgeht. Der Gegenbegriff der kommunalen Konkurrenzdemokratie geht von einer starken Parteipolitisation in allen Phasen aus und eher schwachen Bürgermeistern (vgl. Bogumil und Holtkamp 2023, S. 177).

Wir haben nun die eBm gebeten, die Entscheidungsfindung im Rat und die Bedeutung von Vorentscheidungsstrukturen und Konflikt zu bewerten.¹⁴

Der Aussage, dass bei Entscheidungen Partei- und Fraktionsgrenzen keine Rolle spielten ($M = 3,3$), wurde zugestimmt, noch etwas deutlicher sogar befragten die Befragten die Aussagen, dass bei Entscheidungen von zentralem Interesse eine breite Zustimmung angestrebt werde ($M = 3,7$). Abgelehnt werden dagegen die Aussagen zur starken Vorentscheiderrolle der Fraktionen ($M = 1,7$) sowie die Aussage, dass die Beziehungen im Rat stark von politischem Konflikt geprägt seien ($M = 1,5$) (vgl. Abb. 5.19). Dieses Antwortmuster deutet insgesamt auf starke konkordante Entscheidungsmuster im Rat hin.

¹⁴Die Kategorien reichten von 1 „trifft gar nicht zu“ bis 4 „trifft völlig zu“.

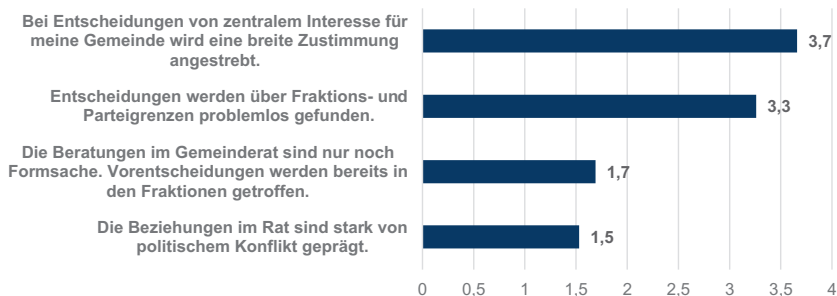


Abb. 5.19 Entscheidungsstrukturen des Rates. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“, $n = 1418\text{--}1456$)

Vergleicht man das Antwortmuster der eBm in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen, bestätigt sich das Bild einer konkordanten Entscheidungsstruktur vor allem in den kleineren Gemeinden unter 2000 Einwohnern. Bei „Entscheidungen von zentralem Interesse“ liegt die Zustimmung in Gemeinden unter 500 Einwohnern bei einem Mittelwert von 3,8 und sinkt auf 3,4 bei Gemeinden über 5000 Einwohnern. Das Antwortmuster ändert sich graduell in Richtung Konkurrenzdemokratie mit wachsender Gemeindegröße, wie an der Aussage zur Bedeutung von politischem Konflikt abzulesen ist. Diese These wird unter 500 Einwohnern klar abgelehnt ($M = 1,2$) und in Gemeinden über 5000 Einwohner aber schon unentschieden bewertet ($M = 2,2$) (vgl. Abb. 5.20).

Für eine zusammenfassende Analyse werden die Einzelaussagen im Folgenden zu einer Skala zusammengefasst, die eine Aussage über konkordante Entscheidungsmuster im Rat aus Sicht der eBm ermöglicht. Dazu werden im ersten Schritt zwei der Aussagen¹⁵ invertiert, damit die Skalenrichtung zu den anderen Items passt (hoher Wert = mehr Konkordanz). Dann wird aus den Einzelwerten ein Mittelwert als neue Variable berechnet (Skala Konkordanz Rat).¹⁶ Der Mittelwert der neuen Variablen liegt bei 3,4. Insgesamt gesehen bewerten die Befragten eBm die Entscheidungsstrukturen als konkordant. Das Antwortverhalten der eBm ist bei diesem Thema recht konsistent, die Variable zur Konflikthaftigkeit der Beziehungen

¹⁵Vorentscheidungen in Fraktionen und politischer Konflikt im Rat.

¹⁶Um die interne Konsistenz zu bestimmen, wurde Cronbachs Alpha zunächst für die vier Aussagen berechnet. Um die Reliabilität zu steigern, wurde das Item zur „Vorentscheidung Fraktionen“ weggelassen. Die interne Konsistenz war dann mit Cronbachs Alpha = 0,67 für konkordante Bewertung akzeptabel.

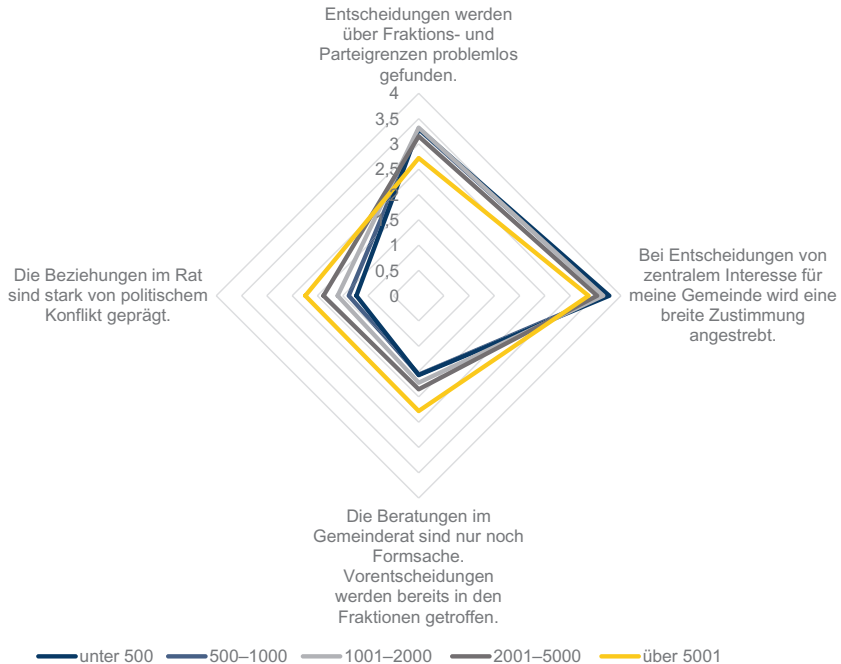


Abb. 5.20 Entscheidungsstrukturen im Rat im Größenvergleich. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“, n = 1418–1456)

im Gemeinderat (vgl. Kap. 2) korreliert hoch negativ mit der Konkordanzskala (Pearson $r = -0,72^{**}$): je höher eBm das Konfliktniveau im Rat einschätzen, desto weniger konkordant bewerten sie die Entscheidungsmuster (vgl. Tab. 5.3).

Im Vergleich der Bundesländer sind kaum Abweichungen festzustellen, Sachsen hatte mit 3,6 den höchsten Mittelwert, Niedersachsen mit 3,3 den niedrigsten. Im Vergleich der Gemeindegrößenklassen lässt sich auch hier feststellen, dass mit steigender Gemeindegröße der Konkordanzmittelwert sinkt von 3,6 bei unter 500 Einwohnern bis auf 2,9 bei über 5000 Einwohnern. Mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat findet sich das höchste Maß an Konkordanz bei der Konstellation Mehrheitsbildung ohne Fraktionen ($M = 3,6$), gefolgt von der dauerhaften Zusammenarbeit ($M = 3,5$) und der absoluten Mehrheit ($M = 3,4$). Der niedrigste Wert lag bei keiner bzw. wechselnder Mehrheit vor ($M = 3,1$). Insgesamt gesehen ist die Varianz zwischen den Bundesländern geringer als bei den

Tab. 5.3 Mittelwerte Konkordanz-Skala Rat

Bundesland	Mittelwert
Sachsen	3,6
Schleswig-Holstein	3,5
Sachsen-Anhalt	3,5
Bayern	3,5
Rheinland-Pfalz	3,5
Mecklenburg-Vorpommern	3,4
Thüringen	3,4
Brandenburg	3,4
Niedersachsen	3,3
Gesamt	3,5
Einwohnerzahl	
unter 500	3,6
500–1000	3,5
1001–2000	3,5
2001–5000	3,3
über 5001	2,9
Gesamt	3,5
Mehrheitsverhältnisse Gemeinderat	
Mehrheitsbildung ohne Fraktion	3,6
Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen oder Gruppen	3,5
Absolute Mehrheit einer Fraktion	3,4
Keine bzw. stetig wechselnde Mehrheiten	3,1
Gesamt	3,5

Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“, n = 1458–1468

unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen. Auch innerhalb der Länder ist der Effekt festzustellen, dass der Mittelwert des Konkordanzindex mit steigender Gemeindegröße sinkt (z. B. Bayern bis 500 Einwohner 3,8, über 5000 Einwohner 2,5).

5.3.5 Einschränkende Faktoren der Amtsführung

Nachdem skizziert wurde, welche Aufgaben für eBm besonders wichtig sind, wie sie die Zusammenarbeit mit der Verwaltung und wie die Entscheidungsmuster im Rat bewerten, sollen nun in der Amtsausführung hemmende Faktoren identifiziert werden. Diese liegen in verschiedenen Bereichen. Dass jede Person in einer politischen Position kontrolliert werden muss, liegt in der Natur eines demokratischen

Staates. Diese Kontrolle findet bei kommunalen Spitzenpositionen hauptsächlich durch den Gemeinderat und die Bürger in Form der Wahl (Wiederwahl oder Abwahl) und direkter Partizipationsverfahren wie Bürgerentscheiden statt. Auch die Kommunalaufsicht übt eine formale Kontrollfunktion aus. Diese Akteure beschränken *de jure* die Handlungsfähigkeiten, um Willkür zu vermeiden und erfüllen damit einen staatlichen demokratischen Auftrag, der im gesetzlichen Rahmen definiert ist. Zusätzlich gibt es jedoch weitere Aspekte, die *de facto* über die rechtlichen Regelungen hinaus eine beschränkende Wirkung auf die Tätigkeiten des eBm ausüben.

Im Rahmen der Untersuchung konnte festgestellt werden, dass diese im Alltag der Befragten eine unterschiedlich große Rolle spielen. Am stärksten nehmen die eBm eine Überregulierung durch höhere Ebenen des politischen Systems (EU, Bund, Land, Kreis) als beschränkend wahr ($M = 3,4$), gefolgt von den begrenzten finanziellen Mitteln der Kommune ($M = 3,1$), dem fehlenden Gestaltungsspielraum in der Gemeinde selbst ($M = 3,0$) und dem Fehlen von passenden Fördermitteln ($M = 3,0$). Etwas weniger stark limitiert fühlen sie sich durch fehlendes/überlastetes Personal ($M = 2,7$). Schwaches bürgerschaftliches Engagement ($M = 2,4$) wird schon nicht mehr so stark als Einschränkung wahrgenommen, die mangelnde Unterstützung der Verwaltungsgemeinschaft ($M = 2,0$) sogar als eher nicht zutreffend bewertet (vgl. Abb. 5.21). Somit bezieht sich die Kritik eher auf allgemeine bürokratische Anforderungen sowie auf die Unterfinanzierung der Kommune und der als limitiert wahrgenommenen Entscheidungsgewalt der kommunalen Akteure für lokale Fragen, statt auf die konkrete Zusammenarbeit mit der VG.

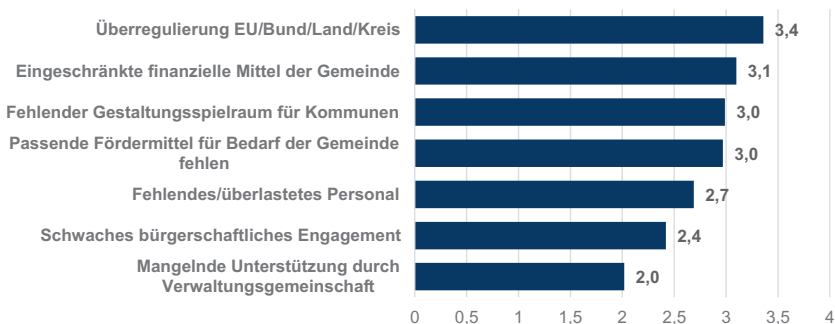


Abb. 5.21 Einschränkende Faktoren der Amtsführung. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „überhaupt nicht“ und 4 „sehr stark“, $n = 1385-1468$)

In den einzelnen Bundesländern werden diese einschränkenden Faktoren als unterschiedlich stark bewertet (ohne Abbildung). So kann erneut besonders in Sachsen-Anhalt und Sachsen eine stärkere Unzufriedenheit der eBm mit den Strukturen der Amtsausführung identifiziert werden (s. Abschn. 5.3). Besonders die finanzielle Situation scheint hier verstärkt zu belasten. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein bewerten die eBm die potenziell einschränkenden Faktoren als weniger ausgeprägt, weshalb daraus geschlossen werden kann, dass sie sich in der Ausführung ihres Ehrenamts weniger durch diese strukturellen Faktoren eingeschränkt fühlen als eBm aus Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Die Gründe für diese Varianzen sind vielfältig. Besonders auf der Landesebene lassen sich zentrale Punkte identifizieren, da die Kommunen durch landesrechtliche Regelungen einen höheren bürokratischen Aufwand haben können oder auch der kommunale Haushalt von Zuwendungen des Landes profitieren kann. Zusätzlich zeigen die Werte der einzelnen Bundesländer deutlichere Varianzen auf als andere Unterscheidungsfaktoren. So ist kein statistischer Zusammenhang zwischen den wahrgenommenen einschränkenden Faktoren und der Einwohnerzahl zu erkennen. Auch ob ein eBm im öffentlichen Dienst oder der Privatwirtschaft beschäftigt ist, spielt keine Rolle in der Wahrnehmung dieser Faktoren. Lediglich leichte Gendereffekte in einzelnen Aspekten lassen sich identifizieren. So kritisieren weibliche eBm eher ein schwaches bürgerschaftliches Engagement und fehlendes und überlastetes Personal in der Verwaltung, jedoch weniger stark eine Überregulierung durch höhere Ebenen des politischen Systems.

Die Einzelaussagen werden wie oben zu einer Skala zusammengefasst, die eine Aussage über Einschränkungen aus Sicht der eBm ermöglicht. Aus den Einzelwerten wird ein Mittelwert als neue Variable berechnet (Skala Einschränkungen Amtsführung).¹⁷ Der Mittelwert der neuen Variablen liegt bei 2,8 (vgl. Tab. 5.4). Insgesamt gesehen bewerten die Befragten eBm die Einschränkungen der Amtsführung unentschieden mit einer leichten Tendenz zur Zustimmung.

Auch bei der gebildeten Skala sind die Unterschiede zwischen den Ländern und Gemeindegrößenklassen eher graduell. Bei den Ländern gibt es eine leichte Tendenz, dass in Ostdeutschland die Einschränkungen als etwas größer wahrgenommen werden. Weitere strukturelle Rahmenbedingungen wie die Form der VG haben keinen Einfluss. Daher kann festgestellt werden, dass vor allem strukturelle Faktoren der Bürokratie und der Finanzen die Arbeit der eBm im ländlichen Raum einschränkt.

¹⁷Um die interne Konsistenz zu bestimmen, wurde Cronbachs Alpha für sieben Aussagen berechnet. Die interne Konsistenz war mit Cronbachs Alpha = 0,61 für konkordante Bewertung akzeptabel.

Tab. 5.4 Mittelwerte der Skala Einschränkungen Amtsführung und strukturelle Rahmenbedingungen

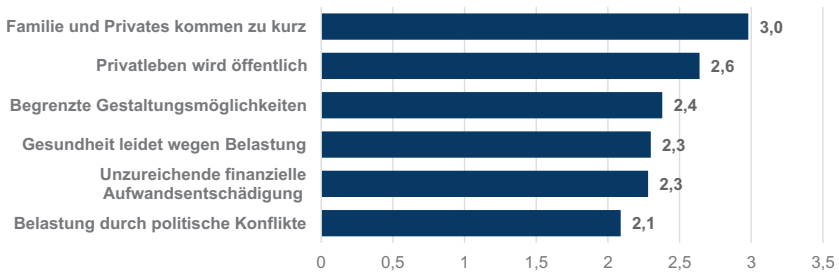
Bundesland	Mittelwert
Sachsen-Anhalt	3,01
Mecklenburg-Vorpommern	2,95
Sachsen	2,91
Rheinland-Pfalz	2,88
Brandenburg	2,87
Thüringen	2,84
Schleswig-Holstein	2,76
Bayern	2,74
Niedersachsen	2,66
Gesamt	2,80
Einwohnerzahl	Mittelwert
unter 500	2,79
500–1000	2,82
1001–2000	2,79
2001–5000	2,82
über 5001	2,74
Gesamt	2,80

Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „überhaupt nicht“ und 4 „sehr stark“, n = 1466–1467

Wie oben beschrieben gibt es *de facto* die Arbeit des eBm beschränkende strukturelle Faktoren, die sich besonders zwischen den Bundesländern unterscheiden. Darüber hinaus wird aber auch das private Leben der eBm durch das Ehrenamt eingeschränkt. In der Wahrnehmung der Befragten wiegt der Item „Familie und Privates kommen zu kurz“ (M = 3,0)¹⁸ am schwersten, gefolgt von „Privatleben wird öffentlich“ (M = 2,6) und „begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten“ (M = 2,4). Weniger stark wird die unzureichende finanzielle Aufwandsentschädigung (M = 2,3), die gesundheitliche Belastung (M = 2,3) und eine Belastung durch politische Konflikte (M = 2,1) als persönliche Begleiterscheinung bewertet (vgl. Tab. 5.5). Somit beeinflusst die ehrenamtliche Tätigkeit als Bürgermeister die Befragten in verschiedenen Bereichen des Privatlebens in einem unterschiedlichen Ausmaß.

Führt man anknüpfend an diesen allgemeinen Überblick weitere Differenzierungen durch, können Zusammenhänge deutlich werden. So sind – wie auch unter Berücksichtigung der beschränkenden strukturellen Faktoren – Varianzen zwischen den Bundesländern zu erkennen.

¹⁸ Mittelwert von 1 „überhaupt nicht“ zu 4 „sehr stark“.

Tab. 5.5 Persönliche Begleiterscheinungen

Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „überhaupt nicht“ und 4 „sehr stark“, n = 1453–1463

Insgesamt bewerten eBm in Schleswig-Holstein diese Aspekte als am stärksten in ihr Privatleben einschneidend, gefolgt von Bayern und Rheinland-Pfalz (ohne Abbildung). Somit kann also davon ausgegangen werden, dass die Belastung durch persönliche Begleiterscheinungen aufgrund der Tätigkeit als eBm in diesen Bundesländern stärker sind als in anderen. Auch einzelne Items zeigen große Varianzen zwischen den Ländern. In Brandenburg gaben die eBm an, dass die Familie weniger stark zu kurz komme als eBm in Bayern dies taten. Die Wahrnehmung dieser persönlichen Begleiterscheinungen sind in einem direkten Zusammenhang mit der aufgebrauchten Zeit für das Amt des eBm zu sehen, die in Bayern im Durchschnitt höher ist als in Brandenburg. Einzelne Begleiterscheinungen sind dabei stärker mit einem hohen Zeitaufwand verbunden als andere. So zeigen sich in allen betrachteten Bundesländern mittlere positive Korrelationen mit der Aussage, dass Familie und Privates zu kurz kommen (0,385** Spearman). Des Weiteren besteht auch jeweils ein Zusammenhang des Zeitaufwands mit gesundheitlichen Leiden durch die Belastung (0,289** Spearman) und dem Eindruck, dass das Privatleben öffentlich wird (0,251** Spearman). In einem geringeren Ausmaß lässt sich eine steigende Belastung durch politische Konflikte (0,219** Spearman) oder der unzureichenden finanziellen Aufwandsentschädigung (0,202** Spearman) mit einem hohen Wert an für das Ehrenamt aufgebrauchten Zeit, feststellen.

Jenseits der strukturellen Merkmale der Kommune kann das individuelle Sozialprofil der eBm Varianzen besser erklären. Besonders der Familienstand hat einen Einfluss auf die Wahrnehmung dieser Fragen. So messen ledige und geschiedene eBm dem größeren öffentlichen Interesse an ihrem Privatleben einen eher hemmenden Wert zu als Verheiratete. Man könnte annehmen, dass eBm mit Kindern sich eher eingeschränkt fühlen in Hinblick auf Zeitressourcen für die Familie oder weniger Schutz des Privatlebens. Jedoch zeigt die Befragung ein anderes Bild, da eBm ohne

Kinder in diesen beiden Punkten höhere Werte angaben. Somit lässt sich davon ausgehen, dass eBm diese persönlichen Begleiterscheinungen unabhängig davon wahrnehmen, ob sie Kinder haben oder nicht. Ebenso wenig sind Geschlechtereffekte zu beobachten. Das Alter der Befragten hingegen scheint einen Einfluss zu haben. So sind leichte negative Korrelationen zu erkennen, weshalb davon auszugehen ist, dass jüngere eBm sich von diesen Faktoren etwas stärker beeinflusst fühlen als Ältere.

Im Rahmen der Befragung wird deutlich, dass diese Faktoren auch in einem Zusammenhang mit der beruflichen Situation der eBm stehen. So schätzen beispielsweise Angestellte im öffentlichen Dienst diese Faktoren als größere Belastung für das Privatleben ein verglichen mit Handwerkern oder Landwirten. Ehrenamtliche Bürgermeister, die ihre Arbeitszeit im Hauptberuf reduziert haben, sehen diese Faktoren als tendenziell stärker das Privatleben beeinflussend.

Wenn auch deutliche Tendenzen in den Bundesländern identifiziert werden konnten, sind vor allem die persönliche Situation im privaten wie beruflichen Leben sowie die für das Ehrenamt aufgebrauchte Zeit Einflussfaktoren für das Ausmaß der wahrgenommenen persönlichen Begleiterscheinungen.

Auch die Einzelvariablen zu persönlichen Begleiterscheinungen werden zu einer Skala zusammengefasst, die aufgrund des Zusammenwirkens der Einzelpunkte die persönliche Belastung der eBm messen soll. Aus den Einzelwerten wird ein Mittelwert als neue Variable berechnet (Skala Persönliche Belastungen).¹⁹ Der Mittelwert der neuen Variablen liegt bei 2,4 (vgl. Tab. 5.6). Insgesamt gesehen bewerten die Befragten eBm die persönlichen Belastungen weniger stark.

In Bayern ($M = 2,6$) und Rheinland-Pfalz ($M = 2,5$) liegt der Skalenmittelwert etwas höher, als in Niedersachsen ($M = 2,3$) und Brandenburg ($M = 2,2$). Mit Blick auf die Gemeindegröße scheint die persönliche Belastung in größeren Gemeinden etwas höher zu sein als in kleinen Gemeinden.

5.3.6 Zusammenfassende Bewertung der Möglichkeiten im Amt

Abschließend wurden die eBm gebeten, zu sechs allgemeineren Aussagen in Bezug auf ihre Möglichkeiten im Amt und ihre Beziehung zur Bürgerschaft Stellung zu nehmen.²⁰ Die höchste Zustimmung erhält die Aussage, dass die Erwartungen der

¹⁹Um die interne Konsistenz zu bestimmen, wurde Cronbachs Alpha für sieben Aussagen berechnet. Die interne Konsistenz war mit Cronbachs Alpha = 0,70 für das Ausmaß der Belastungen gut.

²⁰Die Kategorien reichten von 1 „trifft gar nicht zu“ bis 4 „trifft völlig zu“.

Tab. 5.6 Mittelwerte der Skala Persönliche Belastungen

Bundesland	Mittelwert
Bayern	2,60
Rheinland-Pfalz	2,49
Sachsen-Anhalt	2,43
Thüringen	2,40
Sachsen	2,36
Schleswig-Holstein	2,31
Mecklenburg-Vorpommern	2,29
Niedersachsen	2,29
Brandenburg	2,23
Insgesamt	2,45
Einwohnerzahl	
unter 500	2,26
500–1000	2,44
1001–2000	2,50
2001–5000	2,57
über 5001	2,56
Insgesamt	2,45

Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „überhaupt nicht“ und 4 „sehr stark“, n = 1468–1469

Bürgerschaft an die Leistungen von Gemeinden und Staat stark gewachsen seien ($M = 3,4$). Diese Aussage beschreibt offenbar eine wichtige Rahmenbedingung der Amtsführung der eBm. Von den weiteren Aussagen sind drei eher positiv formuliert, zwei negativ. Trotz der vielleicht schwierigeren Rahmenbedingungen glauben aber noch viele eBm daran, dass sie die Zukunft ihrer Gemeinde gestalten können ($M = 3,2$). Auch fühlen sie sich in ihrem Amt respektiert ($M = 3,2$). Weniger klar war allerdings die Einschätzung, ob die Bürgerschaft ausreichend Verständnis für die Aufgaben und Rolle als Bürgermeister habe ($M = 2,9$), hier hat immerhin schon ein Viertel die Aussage abgelehnt (addierter Anteil der Angaben „trifft gar nicht zu“ und „trifft eher nicht zu“) (vgl. Abb. 5.22).

Beinahe ausgeglichen ist die Einschätzung der eBm hinsichtlich der Aussage, man könne die hohen Erwartungen der Bürgerschaft nicht erfüllen ($M = 2,5$), 33 % kreuzten „trifft eher zu“ und 12 % „trifft völlig zu“ an. Anders als bei der Aussage, dass das Ansehen sich in den letzten Jahren verschlechtert habe ($M = 2,4$), die die Mehrheit der Befragten ablehnt (59 % addierter Anteil von „trifft eher nicht zu“ und „trifft gar nicht zu“).

Zwischen den Bundesländern gibt es bei einzelnen Aussagen kleine Unterschiede. Höhere Erwartungen an Gemeinden und Staat sehen die eBm in Bayern

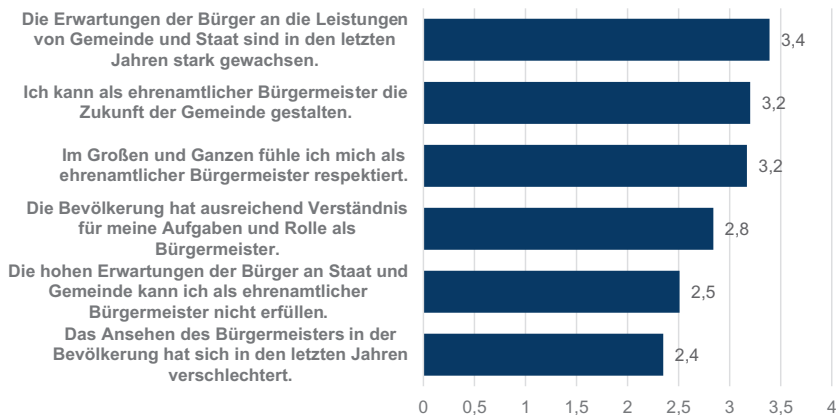


Abb. 5.22 Möglichkeiten im Amt und Beziehung zur Bürgerschaft. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“, n = 1456–1460)

($M = 3,7$), etwas weniger in Sachsen-Anhalt und Thüringen (jeweils $M = 3,1$). In Sachsen-Anhalt ($M = 3,5$) und Bayern ($M = 3,4$) sind die Werte bei der Gestaltung der Zukunft der Gemeinde überdurchschnittlich, in Thüringen eher darunter ($M = 3,0$). In Bayern und Rheinland-Pfalz (jeweils $M = 3,5$) ist die Zustimmung zu Aussagen über die Verschlechterung des Ansehens etwas höher. Im Vergleich der Gemeindegrößenklassen ließen sich keine größeren Abweichung feststellen.

Für eine integrierte Analyse werden die Einzelaussagen im Folgenden zu einer Skala zusammengefasst, die eine Gesamtaussage über die Zufriedenheit im Amt bietet. Die erste Aussage zu den gestiegenen Erwartungen im Allgemeinen wird nicht aufgenommen, da diese sich nicht direkt auf die eBm bezieht. Dann werden im ersten Schritt zwei Aussagen²¹ invertiert, damit die Skalenrichtung zu den anderen Items passt (hoher Wert = größere Zufriedenheit). Die mit der Skala gemessene Zufriedenheit bedeutet, dass ein eBm die Zukunft der Gemeinde gestalten kann, sich respektiert fühlt, glaubt, dass die Bevölkerung ausreichend Verständnis hat, er die hohen Erwartungen erfüllen kann und das Ansehen des Bürgermeisters sich auch nicht verschlechtert hat. Dann wird aus den Einzelwerten ein Mittelwert als neue Variable berechnet (Skala Zufriedenheit im Amt).²² Der Mittelwert der neuen

²¹ Hoher Kommunikationsaufwand, fehlende Unterstützung und Kompetenzgerangel.

²² Um die interne Konsistenz zu bestimmen, wurde Cronbachs Alpha für die Skala (insgesamt fünf Aussagen) berechnet. Die interne Konsistenz war akzeptabel, mit Cronbachs Alpha = 0,68 für eine hohe Zufriedenheit im Amt.

Tab. 5.7 Skala Zufriedenheit im Amt der eBm

Bundesland	Mittelwert
Niedersachsen	3,03
Schleswig-Holstein	3,03
Sachsen-Anhalt	3,02
Mecklenburg-Vorpommern	3,00
Sachsen	2,99
Brandenburg	2,97
Bayern	2,96
Thüringen	2,88
Rheinland-Pfalz	2,84
Insgesamt	2,94

Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Darstellung des Mittelwerts zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 4 „trifft völlig zu“, n = 1461

Variablen liegt bei 2,9 (vgl. Tab. 5.7). Insgesamt gesehen sind die Befragten eBm eher zufrieden im Amt.

Die Zufriedenheit im Amt ist etwas höher ausgeprägt in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern und etwas niedriger in Thüringen und Rheinland-Pfalz. Hinsichtlich der Gemeindegrößenklassen sind nur geringe Unterschiede feststellbar. Allerdings hat die Haushaltssituation einen mittleren positiven Einfluss auf die Zufriedenheit im Amt (0,248** Spearman) die Einschätzung der Konflikthaftigkeit einen moderaten negativen Einfluss, je geringer der Konflikt, desto größer die Zufriedenheit (-0,190** Spearman).

Im Großen und Ganzen scheinen die eBm durchaus gefordert, aber nicht überfordert zu sein. Sie sehen sich als respektierte Gestalter, auch wenn die Bevölkerung nicht immer Aufgaben und Rolle der Ehrenamtler richtig einordnen kann.

Um den Einfluss der verschiedenen Aspekte der Amtsführung auf die Zufriedenheit im Amt zu analysieren, wird abschließend eine multiple lineare Regression durchgeführt. Abhängige Variable ist die Skala Zufriedenheit im Amt, als unabhängige Variablen gelten die Skalen Persönliche Belastungen, Einschränkungen im Amt, Konkordanz und Zufriedenheit mit der Verwaltungszusammenarbeit (vgl. Tab. 5.8).²³

Alle einzelnen Zusammenhänge im Modell sind signifikant. Die Modellzusammenfassung zeigt, dass die Persönliche Belastung und die wahrgenommenen

²³Alle Variablen sind aufgrund der Methode der Skalenbildung metrisch skaliert. Weitere Randbedingungen der multiplen linearen Regression wurden geprüft und es gab keine Auffälligkeiten. Die Prädiktoren sagen statistisch signifikant das Kriterium Zufriedenheit im Amt voraus, $F(4, 1445) = 199,6$, $p < 0,001$. Das Modell hat mit R-Quadrat von ,249 (korrigiertes r-Quadrat ,247) eine gute mittlere Varianzaufklärung.

Tab. 5.8 Modellzusammenfassung multiple lineare Regression Zufriedenheit im Amt

Abhängige Variable Zufriedenheit Amt									
	b	SE	Beta	T	p	Untergrenze	Obergrenze	95,0 % KI	
Prädiktoren									
(Konstante)	3,547	0,131		26,998	0,000	3,289	3,805		
Persönliche Belastung	-0,220	0,022	-0,254	-9,950	0,000	-0,264	-0,177		
Konkordanzskala	0,116	0,018	0,151	6,339	0,000	0,080	0,152		
Einschränkungen	-0,237	0,025	-0,242	-9,496	0,000	-0,286	-0,188		
Verwaltungszusammenarbeit	0,064	0,019	0,082	3,328	0,001	0,026	0,102		
Anmerkungen: N = 1450; R ² = 0,249; kor. R ² = 0,247; F (4, 1445) = 119,58; p < 0,001									

Quelle: eBm L-AND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1461

Einschränkungen ein negatives Vorzeichen haben, d. h. wenn diese Werte ansteigen, sinkt der Wert der Skala für die Zufriedenheit im Amt. Die beiden anderen Prädiktoren haben ein positives Vorzeichen, steigen die Werte auf den Skalen Konkordanz und Verwaltungszusammenarbeit an, dann steigt auch der Wert auf der Skala der Zufriedenheit im Amt. Auf dieser Grundlage lassen sich die folgenden Aussagen zur Zufriedenheit im Amt formulieren: Ein eBm mit hoher Zufriedenheit im Amt ist auch zufrieden mit der Verwaltungszusammenarbeit, schätzt die Entscheidungsmuster im Rat als konkordant ein, hat eine geringe persönliche Belastung und sieht wenig Einschränkungen im Amt. Ein eBm mit geringer Zufriedenheit im Amt dagegen ist unzufrieden mit der Verwaltungszusammenarbeit, schätzt den Rat als weniger konkordant ein, nimmt höhere persönliche Belastungen und viele Einschränkungen im Amt wahr.

5.4 Anfeindungen im Amt

Kommunalpolitiker sind immer häufiger Anfeindungen oder gar Gewalt im Amt ausgesetzt. So betonte Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier schon 2019, dass Kommunalpolitiker nicht „Fußabtreter der Frustrierten, weder im Internet noch auf den Straßen und Plätzen unserer Republik“, (Bundespräsidialamt 2019) sein dürfen. Der Fokus bisheriger Befragungen lag nicht auf dem ländlichen Raum (vgl. Blätte et al. 2022; KOMMUNAL 2020). Wie bereits dargestellt, unterscheidet sich Kommunalpolitik in urbanen und ländlichen Räumen (vgl. Schneider 1979, 1991, 1998). Folglich muss kritisch geprüft werden, ob die Erkenntnisse der zuvor zitierten Studien auf ehrenamtliche Bürgermeister im ländlichen Raum übertragbar sind. Weitestgehend wird angenommen, dass Beleidigungen, Beschimpfungen, Bedrohungen und körperliche Angriffe in größeren Kommunen häufiger stattfinden als in kleineren. So zeigt die Studie von Forsa im Auftrag des Magazins KOMMUNAL, dass in Kommunen unter 5000 Einwohnern 58 % und in Kommunen über 100.000 Einwohnern 79 % der befragten Bürgermeister Erfahrungen dieser Art gemacht haben. Insgesamt, gaben im Jahr 2020 64 % der teilnehmenden Bürgermeister an bereits beleidigt, bedroht oder gar tätlich angegriffen worden zu sein (vgl. KOMMUNAL 2020). Im Rahmen der „Großstadtbefragung 2022“ kamen Blätte et al. zu dem Ergebnis, dass 60 % der kommunalen Repräsentanten im Ehren- wie im Hauptamt Erfahrungen mit Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Übergriffen gemacht haben (vgl. Blätte et al. 2022, S. 11). Diese Befragung richtete sich nicht nur an kommunale Spitzenpolitiker (z. B. Bürgermeister), sondern auch an Ratsmitglieder.

Die Befragung der ehrenamtlichen Bürgermeister im ländlichen Raum zeigt auf, dass 55 % bereits mindestens einmal Erfahrungen mit Anfeindungen oder Hass im Amt gemacht haben (vgl. Abb. 5.23). Ein Drittel von ihnen haben diese bereits mehrfach erlebt. Somit liegen die Werte unterhalb der Angaben der durch KOMMUNAL beauftragten Forsa-Umfrage und der Befragung von Blätte et al. (2022), die jedoch beide deutlich größere Kommunen in das Sampling aufgenommen haben. Es ist davon auszugehen, dass in kleineren Kommunen solche Vorfälle seltener geschehen. In der hier betrachteten Befragung von eBm sind diese Tendenzen ebenfalls zu erkennen, da in Kommunen unter 500 Einwohnern 54 % angaben, noch keine Erfahrungen dieser Art gemacht zu haben, während der Wert in Kommunen der Größenklasse 2001 bis 5000 nur bei 32 % liegt.

Deutliche Varianzen zeigen sich nicht nur bei der Gemeindegröße, sondern auch zwischen den Bundesländern. Ehrenamtliche Bürgermeister in Sachsen-Anhalt berichten am häufigsten von Anfeindungen und Hass im Kontext ihres Amtes, gefolgt von Bayern und Rheinland-Pfalz. Vergleichsweise seltener scheinen diese Vorfälle eBm in Niedersachsen und Sachsen zu betreffen, jedoch ist der Gesamtanteil immer noch hoch (vgl. Abb. 5.23).

Andere Studien zeigten, dass Erfahrungen mit Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Übergriffen gegenüber Kommunalpolitikern unabhängig von persönlichen Merkmalen, wie politischer Orientierung, Geschlecht oder Migrationsgeschichte ist (vgl. Blätte et al. 2022, S. 11). Bei der eBm-Befragung gaben Frauen etwas häufiger an angefeindet worden zu sein (37 %) als die männlichen eBm (36 %) und deutlich häufiger, diese Erfahrungen mehrfach gemacht zu haben

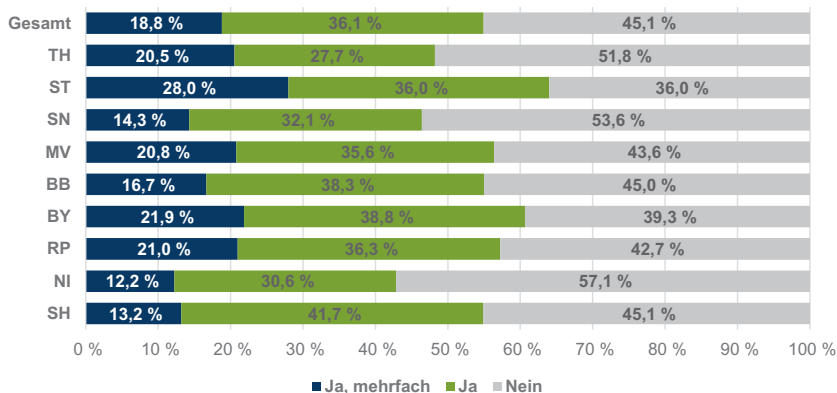


Abb. 5.23 Erfahrung mit Anfeindungen/Hass im Amt des eBm. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1468)

(weiblich = 23 %; männlich = 18 %). Somit scheinen sich in der ehrenamtlich ausgeführten kommunalen Spitzenfunktion und dem Tätigkeitsfeld im ländlichen Raum Unterschiede zu Mandatsträgern in Großstädten zu zeigen.

Zusätzlich zeigt sich, dass jene, die in der Gemeinde geboren wurden und verwandtschaftliche Beziehungen haben, etwas seltener angefeindet werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Personen in der Gemeinschaft der Kommune gut bekannt sind. Persönliche Kontakte können als hemmender Faktor wirken, da nicht persönlich bekannte Bürgermeister (im Ehrenamt wie im Hauptamt) eher als Projektionsfläche der Unzufriedenheit dienen können durch die abstrahierende persönliche Distanz.

Des Weiteren scheint auch die Partei eine Rolle zu spielen. So erfahren eBm, die Mitglied einer Partei sind, häufiger Beschimpfungen. Diese Beobachtung setzt sich fort, da die durch eine Partei nominierten eBm, ebenso häufiger diese Erfahrungen machen. Besonders eBm, die ohne eine formale Nominierung gewählt wurden, sind seltener von Anfeindungen betroffen, ebenso wie durch eine Wählervereinigung zur Wahl vorgeschlagene. Dies zeigt sich auch daran, dass Mitglieder einer Wählervereinigung auch seltener diese Erfahrungen machten. Diese Beobachtung hängt mit der Größe der Kommune zusammen, da mit steigender Einwohnerzahl sowohl die Häufigkeit der Anfeindungen als auch die Relevanz von Parteien zunimmt, da die politische Konkurrenz tendenziell intensiver wird. Je höher die eBm die Konflikthaftigkeit im Gemeinderat einschätzen, desto eher machen sie Erfahrungen mit Anfeindungen und Hass im Rahmen ihrer Tätigkeit als eBm. Viele eBm sind weiterführend in der politischen Arena aktiv durch weitere Mandate. Die Anzahl der noch weiter politisch aktiven eBm, die Erfahrungen mit Anfeindungen gemacht haben, ist deutlich erhöht. Somit kann insgesamt ein gewisser Zusammenhang festgestellt werden zwischen der (Partei-)Politisierung des Engagements der Befragten und den Erfahrungen mit Hass und Hetze. Die Struktur und Situation in der Kommune hat eher einen Einfluss auf die Häufigkeit der Anfeindungen als persönliche Merkmale oder die private Lebenssituation.

Auch die Art und Gelegenheit der jeweiligen Vorfälle unterscheiden sich. Im Rahmen der Untersuchung konnte festgestellt werden, dass etwa 80 % der Befragten, die angaben, Erfahrungen mit Anfeindungen und Hass im Amt gemacht zu haben, persönlich beleidigt oder bedroht wurden. 32 % dieser Gruppe wurde nicht im persönlichen Kontakt, sondern durch Briefe oder Faxe bedroht. Von Hassmails und Bedrohungen in sozialen Medien berichteten 21 %. Weitere 13 % entfielen auf die Kategorie „Sonstiges“, die ein breites Spektrum an Vorfällen abdeckt. Noch extremere Erfahrungen in Form von körperlichen Angriffen machten 3 % derjenigen, die angaben, Erfahrungen mit Hass im Amt gemacht zu haben. Wenn dieser Wert auch recht niedrig sein mag, erstrecken sich die Vorfälle von einem Bespucken bis

hin zu Morddrohungen gegen die eigene Person oder die Familie. Diese Vorfälle sind nicht nur äußerst bedrohlich für die Betroffenen, sondern auch strafrechtlich relevant.

Die zuvor genannten Vorfälle ereigneten sich besonders im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen (46 %). Weniger häufig bei privaten Tätigkeiten (36 %) und in den Diensträumen (29 %). Etwa ein Viertel sah sich mit diesen Vorfällen zu Hause konfrontiert, was ein zusätzlicher Eingriff in die Privatsphäre der eBm ist. In kleineren Kommunen wurden eBm eher bei privaten Tätigkeiten und zu Hause angefeindet als in größeren. Dies kann ebenso im Zusammenhang mit einer größeren sozialen Nähe in den kleineren Kommunen der ländlichen Räume stehen, da durch persönliche Kontakte der Zugang in das Private eher gegeben ist und durch die räumliche Nähe im Alltag mehr auch zufällige Kontakte (wie z. B. beim Erledigen alltäglicher Aufgaben wie Einkaufen in der begrenzten Anzahl an Geschäften vor Ort) und somit Möglichkeiten für diese Vorfälle bestehen. Folglich betreffen Anfeindungen, Gewalt und Drohungen auch ehrenamtliche Bürgermeister in ländlichen Räumen. In größeren und parteipolitisierten Kommunen finden diese Vorfälle eher statt als in kleinen und Kleinstkommunen. Wenn es dort zu Vorfällen kommt, finden diese aber häufiger in privaten Kontexten statt.

Insgesamt ist anzumerken, dass die Wahrnehmung einer Situation als bedrohlich oder einer Aussage als hassbezogene Anfeindung sehr unterschiedlich sein kann. In den geführten Experteninterviews und der Debatte der Forschungsergebnisse in Workshops wurde deutlich, dass viele eBm in ihrem Selbstverständnis als Ansprechpartner der Bürger Kritik, die auch Herausforderungen außerhalb der Kompetenz des eBm und des Referenzrahmens der Kommune betreffen, abfangen. Auch wenn diese von anderen als Anfeindung begriffen werden könnte, sehen viele eBm dies als Teil der Tätigkeit an und berichteten von langjährigen Erfahrungen, die deren Resilienz im Umgang mit kritischen Erfahrungen steigerten. Ab wann eine Aussage „Hass“ oder „Hetze“ ist, konnte im Rahmen dieser Befragung nur durch die Perzeption der eBm erhoben werden. Trotzdem gibt es gesetzliche Grenzen, die diese Frage präziser beantworten und durch Rechtsprechung fortlaufend klarer definieren.

Wenn eBm Ziel von Angriffen, Hass und Hetze werden, müssen sie bestmöglich davor geschützt werden bis hin zur strafrechtlichen Verfolgung. Der persönliche Umgang mit diesen Vorfällen – besonders wenn es sich um anonyme Drohungen handelt – ist nicht einfach. Jedoch gibt es mittlerweile diverse Unterstützungsstrukturen von Seiten verschiedener Akteure (staatlich wie nicht-staatlich). So wurde beispielsweise im Jahr 2020 in Bayern ein Online-Meldeverfahren für Online-Straftaten eingeführt, welches sich speziell an Amtsträger richtet (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Justiz). Der Deutsche Städte- und Gemeindebund

(DStGB) gibt regelmäßig Positionspapiere zu diesem Thema heraus und arbeitet mit Partnern an Unterstützungsformaten. So ist beispielsweise das Portal „Stark im Amt“ gemeinsam mit der Körper-Stiftung, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Landkreistag mit Unterstützung des Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier entstanden, um in einem präventiven Ansatz gegen Gewalt gegenüber Kommunalpolitikern vorzugehen (vgl. Körper-Stiftung). Dafür braucht es aber auch finanzielle Unterstützung von Bund und Ländern, um Angebot dauerhaft zu erhalten. Daher ist es nicht sinnvoll, wenn bei Unterstützungsangeboten wie „Hate aid“ oder in der Politischen Bildung die Bundeszuschüsse gekürzt werden.

5.5 Motivation, Nachwuchs und Wechsel zur Hauptamtlichkeit

5.5.1 Motivation zur Kandidatur

Die Wege ins Amt eines ehrenamtlichen Bürgermeisters sind vielfältig, oft individuell und von verschiedensten Faktoren beeinflusst. Trotz dieser Unterschiede lassen sich im Rahmen der Befragung allgemeine Beweggründe identifizieren, die eBm zur Kandidatur motiviert haben. Den eBm wurden zehn Aussagen zur Motivation vorgelegt, von denen sie im Rahmen einer Mehrfachauswahl die kennzeichnen konnten, die für sie relevant waren. Dabei steht die Gestaltung der Kommune für die meisten im Fokus, da 75 % der Befragten mit ihrer Kandidatur das Bild der Kommune nachhaltig gestalten wollten. Die Werte in den einzelnen Bundesländern schwanken jedoch stark zwischen 65 % in Schleswig-Holstein und 93 % in Sachsen-Anhalt.

Zentral sind für mehr als 64 % aller Befragten der Einsatz für die Bürger jenseits von Parteien und Wählervereinigungen. Alle weiteren Aussagen wurden deutlich seltener von den Befragten ausgewählt (vgl. Abb. 5.24). Hier zeigt sich erneut die recht geringe Bedeutung von Parteien und Wählergruppen hinsichtlich der Programmatik und der Rekrutierung in ländlichen Räumen. Die Umsetzung des Programms der eigenen Partei oder Wählergruppe wurde insgesamt nur von 13 % der eBm genannt, eine Kandidatur nach Aufforderung durch den Parteivorstand war nur für 9 % relevant. Vergleicht man die Antwort zwischen den Mitgliedern von Parteien und Wählergruppen und den Nicht-Mitgliedern, fällt vor allem das Profil der Nicht-Mitglieder (blaue Linie) ins Auge. Diese betonten die Unabhängigkeit noch etwas stärker als die anderen Befragten, wurde etwas häufiger vom Amtsvorgänger zur Kandidatur motiviert, während die parteibezogenen Aussagen deutlich weniger wichtig für sie waren. Befragte Mitglieder von Wählergruppen sahen ihre

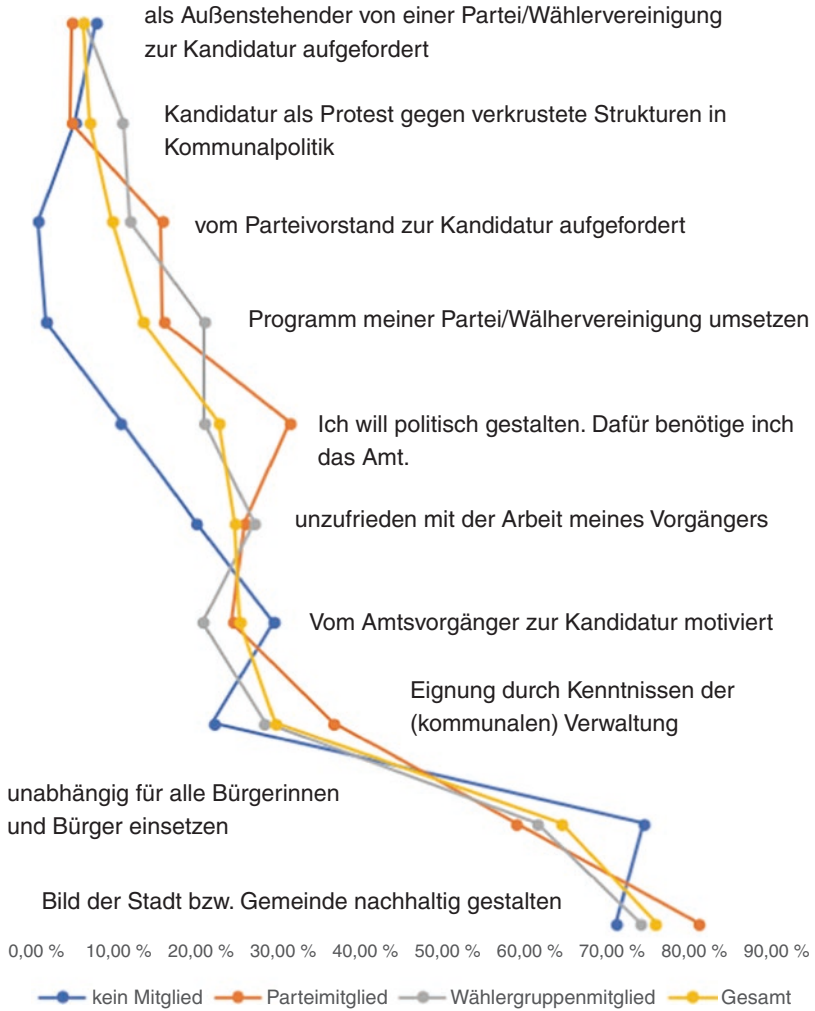


Abb. 5.24 Gründe für die Kandidatur zum ehrenamtlichen Bürgermeister. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1491)

Kandidatur etwas häufiger als Protest gegen verkrustete Strukturen in der Kommunalpolitik. Allerdings überrascht vielleicht, dass insgesamt gesehen bei den Mitgliedern von Parteien und Wählergruppen das Umsetzen der Programme keine größere Bedeutung hat. Parteimitglieder betonen im Vergleich zu den anderen Gruppen noch etwas stärker den Wunsch, politisch zu gestalten.

Die befragten eBm haben unterschiedlich lange Amtszeiten und mussten sich damit auch abhängig von der Länge der Wahlperioden in den Bundesländern unterschiedlich häufig bereits einer (Wieder-)Wahl stellen. Die größte Gruppe der Befragten hat bisher eine Wahl gewonnen. Nominierungen können in den einzelnen Bundesländern auf unterschiedliche Weise erfolgen und durch verschiedene Akteure ausgeführt werden. Die Unterschiede der Nominierung bestätigt die Annahme, dass die Relevanz von Parteien in kleinen und Kleinstkommunen sehr gering ist, aber mit der Gemeindegröße zunimmt. Im Vergleich der Länder sind Parteien und Wählergruppen dort wichtiger, wo der Bürgermeister vom Rat gewählt wird und nicht durch die Bürger. Fast Zweidrittel der Befragten hatten keine Gegenkandidaten bei ihrer letzten Wahl, je länger sie im Amt sind, desto höher wurde dieser Anteil. Allerdings unterscheidet sich die Konkurrenzsituation deutlich in größeren Kommunen über 2000 Einwohner, wo schon mehr als die Hälfte mindestens einen Gegenkandidaten hatte. Die Motivation zur Kandidatur speist sich vor allem aus dem Wunsch, das Bild der Gemeinde zu gestalten und sich für alle Bürgerinnen und Bürger einzusetzen. Auch hier spielen Parteien und Wählergruppen eine untergeordnete Rolle.

5.5.2 Bereitschaft zur Kandidatur

Bereits zuvor in der Wahlanalyse wurde vertieft die Frage nach dem Kandidatenangebot zur Wahl des eBm behandelt (s. Kap. 4). Weiterführend wurde durch die Befragung auch die Perspektive, der derzeit sich im Amt befindlichen eBm hinsichtlich einer erneuten Kandidatur bei der nächsten Wahl und der potenziellen Nachwuchsgewinnung erfasst. Auch wenn diese Entscheidung von sehr vielen strukturellen wie individuellen Faktoren abhängig ist, können die Antworten einen Eindruck über die Motivation der eBm geben, ihre Tätigkeit fortzusetzen.

Nur 34 % der Befragten möchten erneut kandidieren, jedoch zeigen sich 37 % noch unsicher. 27 % der befragten eBm schließen eine weitere Kandidatur aus (vgl. Abb. 5.25). In Sachsen erklärten sich mit 66 % besonders viele gegenwärtig als eBm Tätige bereit erneut zu kandidieren. Im Gegensatz dazu möchten nur 27 % der Befragten in Niedersachsen dies tun, während fast die Hälfte eine weitere Kandidatur ausschließt (vgl. Abb. 5.25). Daher ist in Sachsen von einer höheren Kontinui-

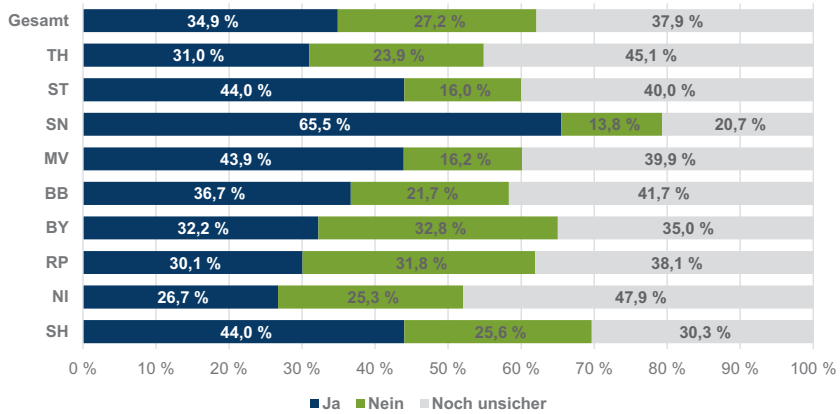


Abb. 5.25 Bereitschaft zur erneuten Kandidatur nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1468)

tät im Amt des eBm in den nächsten Jahren auszugehen, während in Niedersachsen eine höhere Fluktuation erwartet werden kann. Besonders in Bayern und Rheinland-Pfalz äußerten sich die Befragten als noch unsicher bzgl. einer erneuten Kandidatur. Daraus folgt ein nicht unerhebliches Potenzial, welches durch Ansprache und Mobilisierung der Akteure vor Ort im Gemeinderat oder der Bürger aber auch der politischen Ebene der VG mobilisiert werden könnte.

Bezüglich dieser Frage lassen sich einzelne Einflussvariablen identifizieren. Vor allem das Alter spielt dabei eine zentrale Rolle, da die Befragten, die eine erneute Kandidatur ausschließen, im Mittelwert deutlich älter ($M = 63,0$ Jahre) sind als die, die nochmals kandidieren möchten ($M = 54,7$ Jahre) oder die sich noch unentschlossen zeigen ($M = 54,8$ Jahre). Die gemessenen Werte können jedoch nicht allein über die Altersstruktur der gegenwärtig im Amt befindlichen eBm erklärt werden.

Des Weiteren scheinen strukturelle Daten der Kommune, wie die Einwohnerzahl, die Haushaltssituation oder die Konflikthaftigkeit im Gemeinderat keinen Einfluss auf die Entscheidung für oder gegen eine erneute Kandidatur zu haben. Auch die Sozialstruktur hat nur in einzelnen Variablen, wie beispielsweise dem Geschlecht, einen geringen Einfluss. Vielmehr kann festgestellt werden, dass der aufzubringende Aufwand relevant ist. So gaben jene eBm, die nicht erneut kandidieren möchten, im Mittelwert einen höheren Zeitaufwand für das Ehrenamt an.

Der Faktor „Zeit“ neben Erwerbsarbeit, familiärer Verpflichtungen und weiterem Engagement, ist ein zentraler Aspekt der Debatte um die Bereitschaft zur erneuten Kandidatur als eBm.

Zusätzlich scheint es ein Geschlechtergefälle zu geben. Frauen sind nicht nur mit 19 % derzeit im Amt unterrepräsentiert, sondern es sind nur etwa ein Viertel von ihnen zu einer erneuten Kandidatur bereit (38 % der Männer). Auch wenn ein etwa gleich großer Anteil der Frauen und Männer definitiv eine weitere Kandidatur ablehnt (27 %), zeigen sich fast die Hälfte aller Frauen unsicher bzgl. einer erneuten Kandidatur. Dies bedeutet auf der einen Seite, dass sich der bestehende Frauenanteil reduzieren könnte durch eine niedrigere Bereitschaft der Amtsinhaberinnen für eine weitere Kandidatur. Auf der anderen Seite besteht durch den großen Anteil an Unentschlossenen aber auch die Möglichkeit diese Frauen überzeugen zu können. Direkte Ansprache durch in der Kommunalpolitik Aktive oder das persönliche Umfeld bereitet Frauen häufig den Weg in lokale politische Gremien (vgl. Holtkamp und Wiechmann 2023, S. 45) und vielleicht könnten ähnliche Mechanismen diese unterrepräsentierte Gruppe so auch in diesen Positionen halten.

Der Fragebogen umfasste zusätzlich konkrete Gründe, weshalb eBm nicht erneut kandidieren möchten oder sich gegenwärtig noch unsicher sind. Hier wurden ebenfalls das eigene Alter sowie zeitliche Gründe häufiger genannt, aber darüber hinaus wird auch die zunehmende Bürokratie oftmals als Ursache angegeben (vgl. Abb. 5.26). Insgesamt entscheiden sich nur in Ausnahmefällen eBm aufgrund konkreter Anfeindungen und Bedrohungen nicht nochmals zu kandidieren. Für die Gruppe der noch Unentschlossenen, sind besonders die zunehmende Bürokratie und zeitliche Gründe ein Argument für ihre Überlegungen. Die eBm, die aufgrund des Alters nicht erneut kandidieren möchten, sind im Mittelwert 66,8 Jahre alt und haben durchschnittlich das Amt schon 12 Jahre lang ausgeübt. Für jüngere und kürzer als eBm Tätige stellen zeitliche Gründe den zentralen Punkt für Überlegungen dieser Art dar. Verglichen mit hauptamtlichen Bürgermeistern zeigen sich Parallelen, da 80 % Altersgründe nennen, weshalb sie nicht erneut zur Wahl antreten möchten (KOMMUNAL 2020).

Zusätzlich wird deutlich, dass 13 % der eBm in ihrer ersten Amtszeit nicht erneut zur Wahl antreten möchten. Fast die Hälfte von Ihnen zeigen sich noch unsicher (43 %). Dies lässt auf eine gewisse Unzufriedenheit und enttäuschte Erwartungen der neueren eBm schließen und deutet darauf hin, dass diese perspektivisch nicht für weitere Amtszeiten zur Verfügung stehen werden, was den Nachwuchsmangel verstärken könnte. Für diese Gruppe sind Altersgründe weniger relevant als für die erfahreneren eBm. Ein Viertel der eBm in ihrer ersten Amtszeit, die nicht wieder kandidieren möchten oder sich noch unsicher sind, gaben zeitliche Gründe an. Somit sind auch hier die strukturellen Gegebenheiten der Kommune

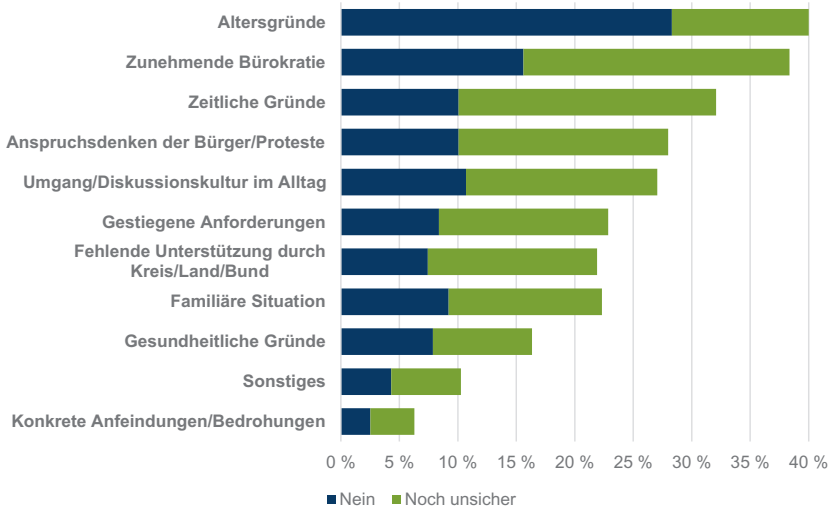


Abb. 5.26 Erneute Kandidatur zum eBm. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, Mehrfachantworten möglich, n = 954)

oder die persönlichen Merkmale weniger von Belang, sondern für neuere eBm vielmehr die im Alltag für das Ehrenamt zu entbehrenden zeitlichen Ressourcen.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass es eine Vielzahl an Gründen gibt, weshalb die gegenwärtig engagierten eBm nicht erneut kandidieren möchten, wobei das eigene Alter, der steigende bürokratische Aufwand und die zur Verfügung stehenden Zeitressourcen die zentralsten Ursachen sind. Abgeglichen mit den Daten der Wahlanalyse (vgl. Kap. 5), zeigt sich, dass wenige Posten vakant bleiben. Im Zweifel lassen sich Amtsinhaber häufig noch von einer weiteren Amtszeit überreden oder andere Personen werden durch das entstandene Vakuum zu einer Kandidatur überzeugt, damit der Posten besetzt werden kann. Trotzdem weisen die Befragungsdaten darauf hin, dass ein großer Teil der aktiven eBm aus dem Amt ausscheiden wird. Viele der angegebenen Gründe lassen sich schwer ändern, wie beispielsweise das höhere Lebensalter oder die zeitlichen Ressourcen. Eine Entbürokratisierung von staatlicher Seite könnte eBm entlasten, jedoch sind viele Akteure involviert und komplexe Verwaltungsprozesse lassen sich nicht kurzfristig umstellen. Für viele eBm stellt auch auf der sozialen Ebene das Anspruchsdenken der Bürger und die Diskussionskultur im Alltag einen Grund dar nicht erneut kandidieren zu wollen. Hier könnten diskursiv und durch stärkere Aufklärung auf die Aufgaben und Kompetenzen des eBm hingewiesen werden, um eine bessere Kul-

tur und mehr Verständnis für den Bürgermeister im Ehrenamt zu etablieren. Dabei könnten ähnliche Ansätze wie im Kampf gegen Hass, Hetze und Anfeindungen genutzt werden.

5.5.3 Nachwuchsgewinnung

Eine Reduktion dieser Probleme könnte nicht nur aktuelle eBm zu einer erneuten Kandidatur motivieren, sondern auch potenziell interessierte Kandidaten motivieren. Der Frage nach dem Nachwuchs bzw. vielmehr dem fehlenden Nachwuchs wurde bereits in der Wahlanalyse in Kap. 5 nachgegangen. Auch im Rahmen des Fragebogens wurde diese Frage in die Analyse miteinbezogen, um die Einschätzung der Befragten in den Fokus zu rücken. Diese ist sicherlich nicht generalisierbar, jedoch bilden die Daten die Wahrnehmung der gegenwärtig aktiven eBm mit ihrer Stellung als Honoratioren und ihrem Einblick in die kommunalpolitischen Diskurse und Rekrutierungspotenziale der eigenen Kommune ab.

Insgesamt sehen lediglich 17 % der Befragten einen potenziellen Nachfolger im Amt. Große Unterschiede sind in den einzelnen Bundesländern zu erkennen, da in Sachsen und Bayern der Kandidatenpool etwas größer zu sein scheint als in Thüringen oder Rheinland-Pfalz (vgl. Abb. 5.27).

Wenn auch im Durchschnitt etwa ein Drittel der eBm erneut kandidieren möchten und etwas mehr als ein Drittel potenziell überzeugt werden könnte, weisen die Zahlen darauf hin, dass es fehlende Interessierte für das Amt und somit in der Folge auch weitere vakante Stellen geben könnte. Daher ist die Frage, wie neue potenziell Interessierte für das Amt gewonnen werden können und welche Mechanismen dabei zielführend sein könnten, ebenfalls Bestandteil des Forschungsvorhabens gewesen.

Nach Einschätzung der Befragten wäre eine Entbürokratisierung ($M = 3,5^{24}$) und die Vereinfachung von Förderanträgen ($M = 3,5$) die effektivsten Mittel, um das Interesse an dem Amt des eBm zu erhöhen. Somit richtet sich diese Kritik direkt an bürokratische Verfahren, die als Belastung ihrer Arbeit und hinderliche bzw. sogar abschreckende Faktoren für Interessierte gesehen werden. Auch die bessere finanzielle Ausstattung der Gemeinde ($M = 3,2$) könnte gegen den Nachwuchsmangel helfen. Neben dem Gesetzgeber werden weitere Akteure adressiert, da auch von Seiten des Arbeitgebers ein gesteigertes Verständnis und eine größere Unterstützung einen positiven Effekt auf die potenziellen Kandidierenden haben könnte. Neben den Arbeitgebern wird auch den aktiven Kommunalpolitikern eine

²⁴ Mittelwert, von 1 „trifft gar nicht zu“ bis 4 „trifft völlig zu“.

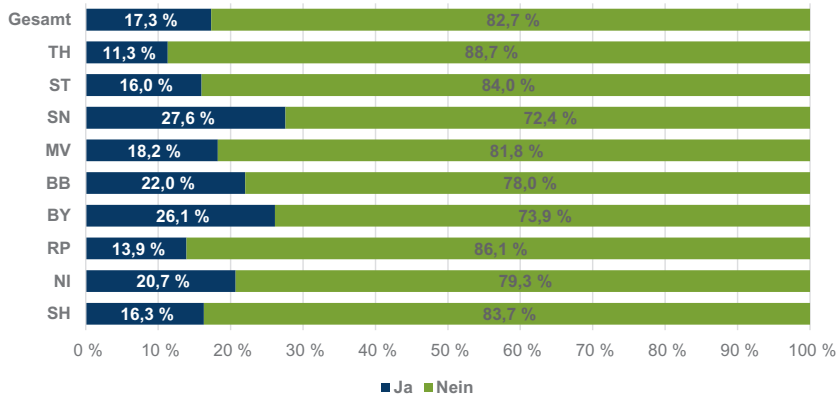


Abb. 5.27 Einschätzung der eBm des Nachwuchses für das Amt nach Bundesland. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1455)

Relevanz zugeschrieben, da eine direkte Ansprache durch den Vorgänger oder Mitglieder des Gemeinderats ($M = 3,0$) den Zugang zur Position vereinfachen können.

Die Zustimmungsraten dieser Maßnahmen sind relativ hoch, weshalb ihnen ein großer Einfluss zugeschrieben werden kann. Etwas geringere Werte, aber trotzdem nicht zu vernachlässigende Argumente, kommt aufseiten der Verwaltung einer besseren technischen Ausstattung zu ($M = 2,9$). Erst dann folgt das Argument einer besseren finanziellen Aufwandsentschädigung ($M = 2,8$). Daher ist den strukturellen Faktoren, die das Arbeitsumfeld eines eBm konstruieren, eine deutlich höhere Relevanz in Hinblick auf Nachwuchsfragen zuzuschreiben. Der finanzielle Aspekt der Aufwandsentschädigung ist somit für aktuelle eBm eher von nachgeordneter Bedeutung. Zusätzlich ist auch die Option, dass Aufgaben durch Mitarbeiter der VG ($M = 2,7$) oder dem Stellvertreter oder Mitglieder des Gemeinderats ($M = 2,6$) übernommen werden kein präferiertes Mittel der eBm zur Nachwuchsgewinnung, ebenso wenig wie ausgeweitete Möglichkeiten im Home Office oder flexibel zu arbeiten ($M = 2,4$).

In der Einschätzung einzelner Maßnahmen zur Nachwuchsgewinnung lassen sich Varianzen zwischen den Geschlechtern identifizieren. Insgesamt schreiben die befragten Frauen den einzelnen zuvor genannten Mechanismen zur Nachwuchsgewinnung eine größere Notwendigkeit zu. Lediglich die Maßnahme der Entbürokratisierung erachten Männer ($M = 3,5$) relevanter als Frauen dies tun ($M = 3,4$). Die stärksten Varianzen zeigen sich in den Fragen der Übernahme von Aufgaben durch Stellvertreter oder Gemeinderatsmitglieder (M männlich = 2,5; M weib-

lich = 2,9) und der direkten Ansprache durch Vorgänger (M männlich = 2,9; M weiblich = 3,2). Daraus lässt sich ableiten, dass Frauen nicht nur mehr Bedarf für Veränderungen des Zugangs zum Amt, des Arbeitsumfeldes und der Unterstützungsstrukturen sehen, sondern auch in einzelnen Facetten eine andere Wahrnehmung der Mittel zur Nachwuchsgewinnung haben. Berücksichtigt man diese, könnte man durch direkte Ansprache und eine gewisse Arbeitsteilung die Repräsentation von Frauen in diesem Amt erhöhen.

Neben dem Geschlecht scheint auch das Alter einen Einfluss auf die Einschätzung der Maßnahmen zur Nachwuchsförderung zu haben. Jüngere eBm weisen der besseren technischen Ausstattung der Verwaltung und einer flexibleren Gestaltung und der Nutzung des Home-Office einen höheren Wert zu als ihre älteren Kollegen. Zusätzlich wünschen sie sich eher ein gesteigertes Verständnis und Unterstützung durch den Arbeitgeber, da sie sich in einer anderen Lebensphase befinden und somit Fragen der beruflichen Karriere in der sogenannten „rush hour“ des Lebens zwischen 25 und 45 Jahren deutlich zentraler sind als bei älteren eBm, die bereits im Ruhestand sind oder kurz vor diesem stehen. Zusätzlich sehen sie in der Reduktion der Arbeitsbelastung in Form einer Übernahme von einzelnen Aufgaben durch die Verwaltungsgemeinschaft, aber auch Stellvertreter oder Ratsmitglieder eher ein Mittel, um mehr Nachwuchs für das Amt zu gewinnen. Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass für jüngere eBm die Vereinbarkeit mit dem Beruf und eine Reduktion des Arbeitsaufwands für das Ehrenamt ebenso wie eine besser technische Ausstattung der Verwaltung zentrale Punkte sind.

Des Weiteren lassen sich Effekte in Verbindung mit der familiären Situation erkennen. So sehen besonders Eltern jüngerer Kinder und jene, die die Vereinbarkeit als schwieriger einschätzen die Übernahme von Aufgaben durch andere und ein gesteigertes Verständnis durch den Arbeitgeber als zentrale Mechanismen zur Nachwuchsgewinnung. Folglich sind verschiedene Maßnahmen notwendig, um mehr potenziell Interessierte von einer Kandidatur für das Amt des eBm zu überzeugen, wobei die Kritik der aktuell in diesem Amt tätigen am stärksten im Bereich des bürokratischen Aufwands gesehen wird.

Im Rahmen der Wahlanalyse konnte bereits dargelegt werden, dass nur relativ wenige Positionen des eBm in Deutschland vakant bleiben (s. Kap. 4). Wenn auch die Konkurrenz bei den Direktwahlen nicht sonderlich hoch ist, zeigt sich doch, dass sich Interessierte zur Kandidatur bereit erklären. Auf Grundlage der oben beschriebenen Befragungsdaten, könnte sich jedoch in den nächsten Jahren die Situation ändern. Wenn die Wahlanalyse gezeigt hat, dass nur ein Drittel der Amtsinhaber nicht mehr zur Wahl antritt, deutet die Befragung darauf hin, dass etwa nur ein Drittel eine Wiederwahl anstrebt. Ein besonders relevanter Teil sind hier die noch unsicheren eBm, die eventuell überzeugt werden können. Um den Pool der

potenziell Interessierten zu erweitern, konnten im Rahmen der Befragung verschiedene Maßnahmen aufgezeigt werden. Unterschiedliche unterrepräsentierte Gruppen, wie Frauen oder jüngere Personen nannten hierbei andere Präferenzen, weshalb deren Berücksichtigung eventuell auch zu einer besseren Ansprache dieser Gruppen führt und deren Unterrepräsentation im Amt des eBm reduzieren kann.

5.5.4 Hauptamtlichkeit als Alternative zum Ehrenamt

Wie bereits ausgeführt, verlangt die Position des ehrenamtlichen Bürgermeisters den Engagierten viel ab. Von dem aufzuwendenden Zeitaufwand über die steigenden bürokratischen Anforderungen bis hin zur getragenen Verantwortung übersteigt diese kommunale Spitzenposition oftmals das Ausmaß des Ehrenamts. Daher finden immer wieder Debatten statt, um die Position des ehrenamtlichen Bürgermeisters in eine hauptamtliche zu überführen. So zeigt das Beispiel des Freistaats Sachsen diese Entwicklung deutlich. Nach längeren Debatten wurde auf der landespolitischen Ebene beschlossen, dass Kommunen, die bislang ehrenamtlich verwaltet wurden, per Beschluss einen hauptamtlichen Bürgermeister einsetzen können. Dieses Optionsmodell gibt es in einer ähnlichen Form bereits in Bayern. Durch diese Regelung kann in den Kommunen je nach Bedarf und Kapazitäten eine Entscheidung getroffen werden und das Amt des Bürgermeisters eventuell attraktiver werden lassen. In Sachsen zeigte sich jedoch, dass diese Möglichkeit bislang nicht genutzt wird, da sich die Anzahl der ehrenamtlichen Bürgermeister aufgrund dieser Regelung nicht geändert hat (Stand Januar 2023).²⁵ Es liegt also nah zu vermuten, dass es Gründe für die Beibehaltung des ehrenamtlichen Bürgermeisterpostens gibt.

Hinsichtlich der Frage der Einführung der Hauptamtlichkeit für ehrenamtliche Bürgermeister zeigen sich in den Befragungsdaten größere Varianzen, die vor allem entlang der Bundesländer deutlich werden. Insgesamt sprechen sich etwa ein Drittel der Befragten für die Hauptamtlichkeit aus. Die Spannweite zwischen den Bundesländern ist dabei jedoch sehr groß, da in Bayern 64 % der Befragten dafür sind, während in Niedersachsen der Wert nur 14 % beträgt (vgl. Abb. 5.28). Die er-

²⁵Die Anzahl der eBm in Sachsen hat sich von 125 (Stand September 2021) auf 124 (Stand Juli 2023) reduziert, jedoch aufgrund einer Gemeindefusion zwischen dem zuvor ehrenamtlich verwalteten mittelsächsischen Zschaitz-Ottewig und Ostrau, wo zuvor bereits ein hauptamtlicher Bürgermeister tätig war, zur Gemeinde Jahnatal (vgl. Sächsische.de, 03.01.2023, verfügbar unter: <https://www.saechsische.de/doebeln/lokales/jahnatal-ostrau-zschaitz-personaldokumente-zulassung-adresse-5802679-plus.html> (zuletzt abgerufen: 03.07.2023)).

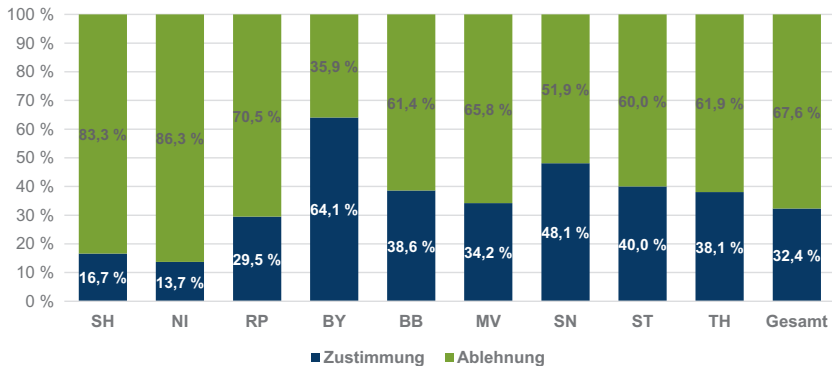


Abb. 5.28 Einführung der Hauptamtlichkeit für ehrenamtlichen Bürgermeister. (Quelle: eBm LAND Befragung 2022, eigene Darstellung, n = 1458)

weitere Befragung in Bayern macht deutlich, dass etwa ein Viertel der Befragten, die eine erneute Kandidatur nicht ausschließen, nur nach Beschluss des Gemeinderats für die Einführung der Position des Bürgermeisters im Hauptamt erneut zur Wahl anzutreten möchten. Für das Bundesland Bayern, in dem bereits die Option der Einführung der Hauptamtlichkeit im Kommunalrecht festgeschrieben ist, ist für die bereits im Ehrenamt amtierenden eBm die Einführung der Hauptamtlichkeit eine Bedingung für eine erneute Kandidatur.

Setzt man diese Daten in Bezug zu dem aufgetragenen Zeitaufwand der eBm im Wochendurchschnitt, wird für Bayern deutlich, dass dieser mit 39,5 h pro Woche am höchsten ist und auch viele eBm ihre Berufstätigkeit für das Ehrenamt aufgegeben haben. Man könnte argumentieren, dass sie quasi schon jetzt wie ein hauptamtlicher Bürgermeister tätig sind, jedoch durch die Aufwandsentschädigung statt der Besoldung weniger Geld dafür bekommen. Insgesamt zeigen die Daten, dass der Zeitaufwand der eBm, die für die Einführung der Hauptamtlichkeit sind, mit durchschnittlich 27,7 h pro Woche deutlich höher ist als derjenigen, die dagegen sind (M = 16,9 h/Woche).

Zusätzlich hat auch die Gemeindegröße einen Einfluss auf die Einschätzung dieser Frage. Je mehr Einwohner in einer Kommune leben, desto eher präferieren die eBm die Einführung der Hauptamtlichkeit. In Kommunen unter 500 Einwohnern sind nur 13 % der Befragten für die Einführung der Hauptamtlichkeit, während die Hälfte der eBm der Kommunen über 5000 Einwohnern der Meinung sind, dass Bürgermeister nicht im Ehrenamt, sondern im Hauptamt tätig sein sollten.

Frauen plädieren tendenziell eher für die Einführung der Hauptamtlichkeit (41 %) im Vergleich zu den männlichen Befragten (30 %). Neben Geschlechtereffekten können auch Zusammenhänge mit dem Alter erkannt werden. So sind jüngere eBm eher der Ansicht, dass ihre Tätigkeit im Hauptamt ausgeführt werden sollte. Die Bindung zur Kommune steht bedingt mit dieser Frage in Verbindung. Befragte, die in der Gemeinde geboren sind und dort verwandtschaftliche Verbindungen haben, sprechen sich eher für die Beibehaltung der ehrenamtlichen Position aus. Es kann davon ausgegangen werden, dass durch die enge Verbindung zur Kommune und ausgebildete Netzwerke auch eine emotionale Beziehung mit der „Heimat“ besteht. Auf dieser Basis und vor allem in Anbetracht von Debatten über Gemeindestrukturreformen zur Kostenreduzierung und Effizienzsteigerung, aber auch die Sorge vor einer vermeintlichen Fremdverwaltung durch nicht in der Gemeinde ansässige Akteure, lassen sich die Ergebnisse der engen Bindung zur Kommune und der Ablehnung der Hauptamtlichkeit verorten.

Die berufliche Situation hat nur zu einem gewissen Grad einen Einfluss. Die eBm, die eine Hauptamtlichkeit präferieren, arbeiten durchschnittlich im Hauptberuf weniger Stunden in der Woche. Gleichzeitig gaben die eBm, die ihre Arbeitszeit für das Ehrenamt als eBm reduziert haben zur Hälfte an, dass sie für die Einführung der Hauptamtlichkeit sind, während sich die andere Hälfte dafür ausspricht das Ehrenamt beizubehalten. Sogar von den Befragten, die ihre Berufstätigkeit für das Ehrenamt aufgegeben haben, sind etwa ein Drittel dafür die Position im Ehrenamt beizubehalten. Somit kann die berufliche Situation und die Reduktion der Arbeitszeit bzw. die Aufgabe der Berufstätigkeit nicht als zentraler Einflussfaktor auf die Einschätzung der Einführung der Hauptamtlichkeit gesehen werden.

Folglich ist weniger die Lebenssituation, sondern sind eher persönliche Merkmale sowie die Größe der Kommune und das Bundesland Einflussfaktoren auf die Meinung bzgl. der Einführung der Hauptamtlichkeit.

Als Argumente führen jene, die für die Einführung der Hauptamtlichkeit sind, hauptsächlich an, dass komplexer werdende Verwaltungsaufgaben dies notwendig machen würde (85 %). Die Steigerung der Attraktivität des Amtes durch eine bessere Bezahlung sehen 64 % dieser Gruppe als Grund an. Zusätzlich merkten die Befragten an, dass die Doppelbelastung durch den Beruf und die zu hohe Belastung fürs Ehrenamt weitere Argumente sind, die jedoch seltener genannt wurden. Befürworter des Beibehaltens der Position des ehrenamtlichen Bürgermeisters führen das zentrale Argument der zu hohen Kosten für die Gemeinde an (82 %). Die Gefahr, dass durch die Hauptamtlichkeit ehrenamtliche Strukturen verdrängt werden könnten, nennen 61 %. Eine fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung wird von einer kleineren Gruppe als Argument herangezogen (35 %). In der Frage der

Einführung der Hauptamtlichkeit treffen somit unterschiedliche Perspektiven aufeinander: Die Befürworter sehen eine gegebene Notwendigkeit aufgrund der Komplexität der Verwaltungsaufgaben, während die Kritiker mit einer entstehenden finanziellen Mehrbelastung der Kommune argumentieren.

Zusammenfassend lässt sich kein Trend in Richtung Hauptamtlichkeit identifizieren. Wenn auch einzelne Kommunen perspektivisch hauptamtliche Bürgermeister einsetzen, wird dies kein flächendeckendes Phänomen werden. Ehrenamtliche Bürgermeister werden vermutlich auch in Zukunft dominant sein trotz einer hohen Arbeitsbelastung, viel Verantwortung und steigendem bürokratischem Aufwand.

Literatur

- Angenendt, M. (2021): Rage Against the Party Machine? Wählergemeinschaften als Alternative im kommunalpolitischen Wettbewerb. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31, 627–641. <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00301-3>
- Bayerisches Staatsministerium der Justiz (o. D). „Justiz und Medien – konsequent gegen Hass“. Abgerufen am 17. Oktober 2023 von <https://www.blm.de/konsequent-gegen-hass.cfm>
- Blätte, A., Dinnebier, L., & Schmitz-Vardar, M. (2022). *Vielfältige Repräsentation unter Druck. Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung
- Bogumil, J., Burgi, M., Kuhlmann, S., Hafner, J., Heuberger, M., & Krönke, C. (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik: Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 49. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, J., & Holtkamp, L. (2023). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine praxisorientierte Einführung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Bundespräsidialamt (Hrsg.) (2019, 30 August). „Rede von Bundespräsident Dr. Frank-Walter Steinmeier zur Eröffnung des Bürgerfests 2019 am 30. August 2019 in Berlin“. Abgerufen am 17 Oktober 2023, von <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundespraesident-dr-frank-walter-steinmeier-1667340>
- Egner, B. (2013). Das Ratsmitglied, das unbekannte Wesen. In B. Egner, M.-C. Krapp, & H. Heinelt (Hrsg), *Das deutsche Gemeinderatsmitglied* (S. 57–67). Wiesbaden: Springer.
- KOMMUNAL (2020, 10. März). Kommunalpolitiker: Bedrohungen sind an der Tagesordnung. *KOMMUNAL*. Abgerufen am 17. Oktober 2023 von <https://kommunal.de/kommunalpolitiker-umfrage-2020>
- Heinelt, H., Egner, B., Richter, T. A., Vetter, A., Kuhlmann S., & Seyfried, M. (2018). *Bürgermeister in Deutschland: Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnisse*. Baden-Baden: Nomos
- Holtkamp, L., & Wiechmann, E. (2023). *Der politische Gender Gap*. München: C.H.Beck

- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (o. D). „Stark im Amt“ Portal für Kommunalpolitik gegen Hass und Gewalt. Abgerufen am 17. Oktober 2023, von <https://www.stark-im-amt.de/>
- Schneider, H. (1979). Lokalpolitik in einer Landgemeinde. In H. Köser (Hrsg.), *Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung* (S. 17–47). Bonn
- Schneider, H. (1991). *Kommunalpolitik auf dem Lande*. München: Minerva
- Schneider, H. (1998). Dorfpolitik. In H. Wollmann, & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 86–101). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Wurthmann, L.C., Angenendt, M., & Thomeczek, J.P. (2023). "The "Free Voters": A Decent Alternative for Conservatives?" *Politische Vierteljahresschrift*. <https://doi.org/10.1007/s11615-023-00470-6>

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Zusammenfassung und Handlungsvorschläge

6

6451 aller Gemeinden in Deutschland haben einen eBm, damit sind in der Fläche gesehen die deutliche Mehrheit der Bürgermeister (60 %) in Deutschland ehrenamtlich tätig. Es gibt allerdings klar sichtbare regionale Schwerpunkte der eBm in Deutschland im Norden und Nordosten (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Teile von Niedersachsen) und im Südwesten vor allem in Rheinland-Pfalz und im Südosten in Bayern. Dagegen gibt es in Baden-Württemberg nur sehr wenige Gemeinden mit eBm und in drei Bundesländern (NRW, Hessen und im Saarland) gar keine.

Der institutionelle Rahmen für ehrenamtliche Bürgermeister in den einzelnen Bundesländern zeigt in vielen Bereichen deutliche Varianzen auf. Dies betrifft die in den Kommunalverfassungen festgeschriebenen Aufgaben und Kompetenzen, das Wahlverfahren, die allgemeine Organisation der unteren kommunalen Ebene, die Gemeindegröße und die Eingliederung in zwischen der Gemeinde und dem Kreis angeordnete Verwaltungsgemeinschaften. Auch wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen der Länder zwar *de jure* unterschiedlich sind, zeigen sich diese *de facto* in der Amtsausführung der eBm nur zu einem geringen Maße. Trotz dieser strukturellen Unterschiede gibt es in der Praxis viele Gemeinsamkeiten in der Ausübung des Amtes eines eBm. Eine Ausnahme stellt der Freistaat Bayern dar, da besonders der Zeitaufwand der eBm und die Eingliederung der Kommune in eine übergeordnete Verwaltungsgemeinschaft spezifisch sind.

Das Sozialprofil der eBm ist gekennzeichnet durch das 3-M-Mantra (*male, middle-aged, middle-class*) und einem großen Anteil an Befragten, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, jedoch viele diese wegen ihres Ehrenamtes im Stundenumfang reduziert haben. Dort wo sozialstrukturelle Merkmale der eBm sich unterscheiden, haben diese zu einem gewissen Anteil einen Einfluss auf die Amtsausführung, da nur in wenigen Bereichen Zusammenhänge zwischen beispielsweise

dem Alter oder dem Geschlecht identifiziert werden konnten. Jedoch gibt es Unterschiede hinsichtlich der Einbindung in eine Partei/WG, der wahrgenommenen einschränkenden Faktoren und auch Maßnahmen zur Nachwuchsgewinnung sowie der Einführung der Hauptamtlichkeit. Trotzdem gibt es in der Gesamtbetrachtung mehr Ähnlichkeiten als Unterschiede und die Herausforderungen für eBm sind bundesweit vergleichbar.

Besonders die *berufliche Situation der Befragten* und der für das Ehrenamt als Bürgermeister aufgebrauchte *Zeitaufwand* zeigten im Kontext der Befragung signifikante Zusammenhänge auf und können somit als zentrale Aspekte identifiziert werden. Nicht nur die Amtsausführung ist dadurch beeinflusst, sondern auch persönliche Einschränkungen insbesondere im Hinblick auf die familiäre Situation und Vereinbarkeitsfragen.

Die wichtigsten Aufgaben der eBm sind es Ansprechpartner und Fürsprecher der Bürger zu sein, die Umsetzung der Gemeinderatsbeschlüsse zu gewährleisten und neue Projekte in der Gemeinde zu fördern. Die Umsetzung des Parteiprogramms oder der eigenen politischen Vorstellungen werden als am wenigsten wichtig wahrgenommen. Parteien und Wählervereinigungen sind eher weniger relevant für eBm in ländlichen Räumen. Trotzdem sind etwa zwei Drittel der Befragten Mitglied in einer dieser Organisationen. Die Größe der Kommune und das jeweilige Bundesland haben einen Einfluss auf den Anteil der Parteimitgliedschaften der eBm, was erneut die Thesen der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie auf der kommunalen Ebene bestätigt.

Die Situation der Kommunen, die von einem eBm verwaltet werden, unterscheiden sich zum Teil stark und hängen vor allem mit der Gemeindegröße und der Eingliederung in eine VG zusammen. Je größer die Kommune ist, desto mehr Beschäftigte hat sie. Mit steigender Einwohnerzahl verfügt die Kommune auch über eigenes Verwaltungspersonal, weshalb der eBm auf diese Ressource zurückgreifen kann und nicht alles mit der VG abstimmen muss. Generell zeigen sich die eBm mit der Zusammenarbeit mit der VG zufrieden, jedoch wurde der Personalmangel in der Verwaltung, aber auch ein allgemeiner Fachkräftemangel stark kritisiert. Auf einer strukturellen Ebene fühlen sie sich am stärksten eingeschränkt durch eine bürokratische Überregulierung und eingeschränkte finanzielle Mittel der Gemeinde, während auf der Ebene der persönlichen Begleiterscheinung vor allem weniger Zeit für Familie und Privates bleibt und das Privatleben eher öffentlich wird.

Im Rahmen einer multiplen Regression konnte der Einfluss der verschiedenen Faktoren der Amtsführung analysiert werden. Ein eBm mit hoher Zufriedenheit im Amt ist auch zufrieden mit der Verwaltungszusammenarbeit, schätzt die Entscheidungsmuster im Rat als konkordant ein, hat eine geringe persönliche Belastung und sieht weniger Einschränkungen im Amt.

Anfeindungen erlebten mehr als die Hälfte der eBm im ländlichen Raum. Befragte in größeren Kommunen berichteten eher von diesen Erfahrungen als jene in kleineren. Das Ausmaß der Anfeindungen reicht dabei von persönlichen Beleidigungen und Drohbrieffen bis hin zu körperlicher Gewalt oder gar Morddrohungen gegenüber dem eBm oder seiner Familie.

Sowohl bei der Wahlanalyse als auch bei der Befragung zeichnen sich große Nachwuchsprobleme im Amt des eBm ab. So verdeutlichen die Befragungsdaten, dass viele der derzeit aktiven eBm nicht erneut kandidieren möchten. Zusätzlich sehen viele von ihnen keinen potenziellen Nachwuchs. Die Befragten merkten verschiedene Maßnahmen an, um das Amt attraktiver zu gestalten, wobei Unterschiede in der Wahrnehmung zwischen den Geschlechtern und Altersklassen deutlich wurden, weshalb verschiedene Maßnahmen notwendig sind, um unterschiedliche Gruppen anzusprechen.

Auch wenn insgesamt verschiedene Baustellen deutlich wurden, zeigt sich in der Befragung, dass die eBm zufrieden sind mit ihrem Ehrenamt und dieses gerne ausüben. Im Großen und Ganzen scheinen die eBm durchaus gefordert, aber nicht überfordert zu sein. Sie sehen sich als respektierte Gestalter ihrer Gemeinden, auch wenn die Bevölkerung nicht immer Aufgaben und Rolle der Ehrenamtler richtig einordnen kann. Trotzdem wird eine starke Belastung auf verschiedenen Ebenen deutlich, die vom beruflichen bis zum familiären im Privaten verortet ist, aber auch durch bürokratische Verfahren, fehlende Personalkapazitäten und einen hohen Zeitaufwand direkt im Amt begründet sind. Wir konnten also verschiedene Baustellen für eBm identifizieren, an die Handlungsempfehlungen ansetzen können. Um die Attraktivität des Amtes zu erhalten und zu steigern, gibt es aus unserer Sicht mehrere Ansatzpunkte.

- (1) Ehrenamtliche Bürgermeister sollten durch bessere finanzielle Ausstattung und durch Kooperation mit den Verwaltungsgemeinschaften mehr Handlungsspielräume eröffnet werden, um ihre Kommunen mit einem vertretbaren zeitlichen Aufwand zu gestalten. Dabei müssen sie aber auch selbst im Blick behalten, nur das als Gemeinde selbst zu erledigen, was nicht besser auf einer anderen Ebene getan werden kann. Mehr lokale Aufgaben und mehr Personal führen zu einem deutlich gesteigerten Arbeitsaufwand des eBm. Im Bereich KITA-Versorgung kann beispielsweise auch ein freier Träger oder eine auf der Ebene der Verwaltungsgemeinschaft angesiedelte Trägerschaft eine Einrichtung betreiben. Zudem würden stärkere Entbürokratisierungsbemühungen wie z. B. die Vereinfachung von Förderanträgen eBm deutlich entlasten, da sie am meisten unter immer komplexer werdenden Regeln leiden und in der Regel nicht über ausreichend Ressourcen verfügen mit diesen umzugehen.

- (2) Für viele eBm stellt auch auf der sozialen Ebene das Anspruchsdenken der Bürger und die Diskussionskultur im Alltag einen Grund dar, nicht erneut zu kandidieren. Hier könnten diskursiv und durch stärkere Aufklärung auf die Aufgaben und Kompetenzen des eBm hingewiesen werden, um eine bessere Kultur und mehr Verständnis für Bürgermeister im Ehrenamt zu etablieren. Die Bürgerschaft sollte ihre Erwartungshaltungen ebenfalls anpassen. Wenn Personen mit Familie und Beruf dieses Ehrenamt ausüben sollen, da sie eine gewünschte Lebenserfahrung einbringen können, muss klar sein, dass diese Personen nicht 24 h sieben Tage die Woche verfügbar sein können. Wenn in diesem Sinne die Vereinbarkeit verbessert werden kann, steigen vielleicht auch die Chancen, mehr Frauen und Personen mit einem anderen Sozialprofil für das Amt zu interessieren.
- (3) Wenn eBm Ziel von Angriffen, Hass und Hetze werden, müssen sie bestmöglich davor geschützt werden bis hin zur strafrechtlichen Verfolgung. Aber auch unterhalb dieser Schwelle sollte es Angebote für Betroffene geben, die Hilfe bei der Bewältigung benötigen. Dafür braucht es finanzielle Unterstützung von Bund und Ländern, daher ist es nicht sinnvoll, wenn bei Unterstützungsangeboten wie „Hate aid“ oder in der politischen Bildung die Bundeszuschüsse gekürzt werden.
- (4) Es sollten Vereinfachung der Regelungen der Kommunalverfassungen (z. B. Aufgabenteilung zwischen Gemeinderat, eBm und VG) erfolgen und so zu einer klareren Aufgabenzuteilung führen, um Varianzen der Aufgaben und Zuständigkeiten der eBm zu verkleinern.
- (5) Ein Mittel gegen den Nachwuchsmangel wäre die Attraktivität des Amtes zu steigern. Parteien und Wählervereinigungen sollten offener für soziale Gruppen sein, die in ihnen noch nicht vertreten sind (junge Menschen, Migranten, Frauen) und überlegen, wie sie ein breiteres Abbild der Gesellschaft abbilden können. Auch könnte die Vereinbarkeit mit Berufstätigkeit erhöht werden. Dazu gehört auch eine gewisse personelle Verstärkung zur Unterstützung des eBm, wie direkte Ansprechpartner in Verwaltungsgemeinschaften (z. B. Verwaltungs-Lotsen).

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

