

---

# 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

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	1
1.1	Problembeschreibung und Forschungsstand .....	1
1.2	Fragestellung und methodisches Vorgehen .....	3
	Literatur .....	8
<b>2</b>	<b>Institutioneller Rahmen</b> .....	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
<b>3</b>	<b>Ehrenamtliche Bürgermeister im regionalen Vergleich</b> .....	23
3.1	Räumliche Verteilung der eBm .....	24
3.2	eBm und ländlicher Raum .....	27
	Literatur .....	30
<b>4</b>	<b>Ehrenamtliche Bürgermeister und Wahlen</b> .....	33
4.1	Kandidatenangebot, Bedeutung von Parteien und Amtsbonus .....	34
4.2	Wahlbeteiligung und Wahlergebnisse .....	39
4.3	Zusammenfassung .....	42
	Literatur .....	43

<b>5</b>	<b>Sozialprofil, Amtsführung und Problemlagen</b> .....	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
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung und Handlungsvorschläge</b> .....	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