



MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

Die Bürgermeister im Bezirk Gänserndorf – Karrierewege und Amtsverständnisse

verfasst von / submitted by

Lukas Bock, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2020 / Vienna 2020

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 842

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor

Univ.-Prof. Mag. Dr. Sieglinde Rosenberger

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	4
1. Einleitung.....	5
1.1 Forschungsfragen und Hypothesen	9
1.2. Aufbau der Arbeit.....	10
2. Die Gemeinden in der österreichischen Staatsarchitektur.....	12
2.1. Historische Entwicklung der Gemeinden in Österreich	12
2.1.2. Die Entwicklung der Kommunalstruktur nach 1918	13
2.2. Rechtliche Stellung der Gemeinden.....	14
2.2.1.Eigener und übertragener Wirkungsbereich	16
2.3. Die Gemeindeorgane im Bundesland Niederösterreich.....	17
2.3.1. Bestellung des Bürgermeisters	18
2.3.2. Der Bürgermeister in der Gemeindeorganisation	18
2.3.3. Erledigung des Amtes	20
2.4. Der Gemeinderat	20
2.5. Der Gemeindevorstand	21
3. Theoretische Grundlagen und Begriffserklärungen	22
3.1. Begriffserklärungen	22
3.2. Theoretische Ansätze der politischen Führungsauswahl.....	23
3.2.1 Analyse von Entscheidungsprozessen bei Kandidatennominierung	23
3.2.2. Biographischer Ansatz.....	24
3.2.3. Der stratifikationstheoretische Ansatz.....	24
3.2.4. Persönlichkeitstheoretischer Ansatz	25
3.2.5. Organisationstheoretischer Ansatz	25
3.2.6. Karrierewege politischer Eliten	25
3.3. Theoretische Überlegungen zum Amtsverständnis kommunaler Eliten	27
3.3.1 Definition des Begriffs des Amtsverständnisses	28
3.3.2 Theorie der sozialen Rolle nach Dahrendorf.....	28
3.3.3 Kommunale Eliten und Macht	29
4. Methodik	32
4.1. Datenerhebung	32
4.1.2. Datenauswertung.....	32
4.1.3. Weitere Prinzipien der qualitativen Inhaltsanalyse:.....	34
4.2. Interviewart	35
4.2.1 Experteninterview.....	36

4.2.2. Welches Wissen interessiert uns im Rahmen von Experteninterviews?	36
5. Fallauswahl: Der Verwaltungsbezirk Gänserndorf.....	39
6. Empirische Auswertungen	42
Wer sind die Bürgermeister?.....	42
6.1. Parteizugehörigkeit.....	42
6.2. Geschlechterzugehörigkeit	44
6.3. Alter.....	46
6.4. Lokale Herkunft der Bürgermeister	47
6.5. Sozialisation in einer politischen Jugendorganisation	48
6.6 Politische Familie	49
6.7. Soziale Herkunft	50
6.8. Berufliche Tätigkeit.....	51
6.9. Ausbildung	52
6.10. Funktionsdauer auf kommunaler Ebene	53
6.11. Politische Netzwerke – Teilorganisationen – Sozialpartnerschaft	54
6.12. Funktionen und Aufgaben in den Parteiorganisationen.....	56
6.13. Mitgliedschaften und Funktionen in Vereinen oder Verbänden	57
6.2. Auswertung der Interviews – wie gestaltet sich das Amtsverständnis?	59
6.2.1 Die Bürgermeister als vielfältige Gestalter	59
6.2.2. Motive und Beweggründe für kommunalpolitische Arbeit.....	63
6.2.3. Der Bürgermeister als geforderter Kommunikator.....	64
6.2.4. Der Bürgermeister als Politiker an der Basis.....	67
6.2.5. Der Bürgermeister als unparteiischer Teamplayer	71
6.2.6 Enormer Arbeits- und Zeitaufwand	75
6.2.7. Fehlende soziale Absicherung als Kritikpunkt.....	77
7. Fazit und Schlussbemerkungen.....	80
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	84
Anhang.....	88

Vorwort

Ich möchte hiermit folgenden Personen danken, die mich maßgeblich beim Verfassen dieser Arbeit unterstützt haben.

Dank ergeht an den Bezirkshauptmann des Bezirkes Gänserndorf, Herrn Dr. Martin Steinhauser, der mir es ermöglicht hat, das Konzept meiner Arbeit bei einer Bürgermeisterkonferenz vorstellen zu dürfen.

Ebenso ergeht ein großes Dankeschön an alle Bürgermeisterinnen, die sich an der Erhebung der Daten beteiligt haben und die sich für ein Interview zur Verfügung gestellt haben.

Danken möchte ich meiner Betreuerin Frau Dr. Sieglinde Rosenberger für die hilfreichen Ratschläge.

1. Einleitung

Politische Prozesse und Akteure sind im kommunalen Raum in der unmittelbaren Umgebung näher und greifbarer an den Bürgern als jene auf Landes- oder Bundesebene. Die Kommunalpolitik hat selbst vielfältige Aufgaben – sie regelt öffentliche Daseinsvorsorge wie Wasserversorgung oder die Ausgestaltung des Ortsbildes, sie erhält Schulen bzw. Kindergärten und das gemeindeeigene Straßennetz. Doch wer macht Kommunalpolitik? Die Bürgermeister¹ sind auf kommunaler Ebene in Österreich die bestimmenden politischen Akteure – sie sind die politischen Gesichter der Gemeinden. Sie repräsentieren die Gemeinden nach außen und stehen der Gemeindeverwaltung vor. Der gesellschaftliche, soziale und kulturelle Jahresablauf in bevölkerungsmäßig klein strukturierten Gemeinden ist geprägt durch traditionelle Festivitäten. Auf diesen, sei es das Feuerwehrfest, das Erntedankfest oder die goldene Hochzeit eines Ehepaars aus der Gemeinde, nehmen die Bürgermeister Repräsentationsaufgaben nach innen wahr. Der Bürgermeister ist in der Gemeinde die Zentralfigur, politisch, medial und auch in den Augen seiner Bürger. „Er steht meist stellvertretend für alles in der Gemeinde, unabhängig davon, ob er einen Einfluss nehmen kann oder nicht.“ (Haidvogel 2013: S. 67)

Obwohl die über 2.000 Bürgermeister in Österreichs Gemeinden nach den Gemeinderäten zu der Gruppe mit den meisten politischen Mandatsträgern gehören, lässt sich die Forschungsliteratur über Bürgermeister als kommunale Führungspersonen nur als überaus bescheiden beschreiben. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wurden die Bürgermeister als Forschungsgegenstand nur vereinzelt herangezogen. Meist sind sie dann Bestandteil von empirischen Untersuchungen bezüglich lokaler politischer Eliten, wobei in diesen Untersuchungen dann von Bürgermeistern und Gemeinderäten als lokale politische Eliten ausgegangen worden ist. Dieter Klammer hat in seiner demographischen Studie die Struktur von Kommunalpolitikern in ganz Österreich untersucht; zudem ging er tiefer auf die Rolle der Ortsparteien in den Gemeinden ein (Siehe Klammer 2000). Lokal eingrenzte Fallbeispiele mit empirischen Untersuchungen sind ebenfalls verfügbar. Egbert Sommer (1999) hat empirisch die Gemeinderäte des Gemeinderates von Wiener Neustadt untersucht. Forschungsbeispiele, die sich explizit nur mit dem

¹ Aufgrund der besseren Lesbarkeit sind Personenbezeichnungen in dieser Arbeit nur in der männlichen Form angeführt, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen ist, dass sowohl männliche als auch weibliche Geschlechtsvertreter damit gemeint sind.

Bürgermeisteramt oder mit den Bürgermeistern auseinandersetzen, liegen nicht vor. Hier ergibt sich eine wissenschaftliche Lücke, die diese Arbeit zu schließen versucht.

Das Erkenntnisinteresse richtet sich auf die politischen Karrieren und die Amtsverständnisse. Warum aber soll gerade die Kommunalpolitik als aufschlussreiches Forschungsfeld herangezogen werden? Die lokalen Lebenswelten in den Gemeinden bieten angesichts von Umwälzungen wie Globalisierung, Europäisierung oder Digitalisierung eine beständige Lebensrealität mit einem emotionalen und sozialen Orientierungsrahmen. „Lokale Identität oder Heimatbindung, obgleich nicht exakt definierbar, trägt zur Entwicklung und Selbstidentität von Personen bei.“ (Klammer 2000: S. 9) Zudem weisen die lokalen Lebenswelten eine gewisse spezielle Identität auf; diese wird durch die Bevölkerung in der Gemeinde als sozialer Raum mit sozialen Botschaften und Beziehungen wie Gruppenbindung, Zusammenhalt und Integration getragen. „Der physische Raum wird hier als territoriale Projektionsfläche von Werten, Sinnkonfigurationen und sozialen Bezügen dargestellt; er gilt als symbolische Repräsentation sozialer Interaktionen und sozialer Werte.“ (Weichhart 1990: S. 39) Im lokalen Bezugsraum und Gruppengeflecht stehen die Bürgermeister an erster Stelle, denn der Bürgermeister ist der erste Ansprechpartner, wenn der Kanaldeckel vor dem Haus lose sitzt oder wenn der Rasen am örtlichen Friedhof wieder gemäht werden muss. „Räumlich sind sich die Bürger und ihre Repräsentanten auf kommunaler Ebene am nächsten. Sachlich wird eine größere Problemnähe sowohl der kommunalen Entscheidungsträger als auch der Bürger (aufgrund guter Ortskenntnisse) vermutet.“ (Holtmann 2017: S.10)

Als Untersuchungsraum wurde der Bezirk Gänserndorf (NÖ) mit seinen 44 Gemeinden herangezogen – somit bilden die dort tätigen 44 Bürgermeister die Untersuchungsfälle. Konkret sind somit die politischen und persönlichen Profile der Bürgermeister im Bezirk Gänserndorf ein Untersuchungsgegenstand. Darüber hinaus wird in dieser Forschung versucht, die Amtsverständnisse der Bürgermeister zu erheben und zu analysieren. Beide Thematiken bilden auch den inhaltlichen Aufbau dieser Arbeit.

Die Auswahl des Bezirks Gänserndorf erfolgte aus folgenden Gründen: Zunächst ist der Bezirk durchaus und trotz der Nähe zum Ballungszentrum Wien mit

Kleingemeinden dörflich strukturiert. Aus dieser ländlichen Prägung des Bezirks lässt sich die These ableiten, dass gewisse Parteien- und Geschlechterverhältnisse entscheidend sind. Zudem nehmen in kleineren Gemeinden die Bürgermeister durch ihre Position noch eine bedeutungsvollere Stellung ein. Aus forschungsökonomischen Gründen war unbedingt eine regionale Eingrenzung des Untersuchungsraumes erforderlich.

Zum bisherigen Forschungsstand über politische Karrieren in Österreich lässt sich sagen, dass dazu einige Publikationen auffindbar sind. Bei der Erforschung von Mitgliedern politischer Klassen und Eliten wurde meist die nationale Ebene als Bezugsraum herangezogen. Im Buch: „Die österreichischen Abgeordneten“ gingen die Autoren Wolfgang C. Müller und Marcelo Jenny auf die sozio-kulturellen und sozio-demographischen Merkmale der Abgeordneten im Nationalrat ein (Müller/Jenny 2001). Steininger / Müller / Philipp (1987) haben in einem Beitrag für das Jahrbuch der Politik die Sozialstrukturen und Karrieren der österreichischen Regierungsmitglieder von 1945 bis 1987 beleuchtet. Dachs (1995) analysierte Biographien von 75 Politikern der Zweiten Republik. Laurenz Ensser-Jedenastik (2017) hat die personellen Verflechtungen zwischen Sozialpartnerschaft und Bundesregierungen im Zeitraum von 1945 bis 2015 untersucht.

Die nationalen politischen Akteure in den Vertretungskörpern und Verfassungsorganen und zum Teil auf regionaler Ebene weisen in ihren politischen Karrieren gewisse Charakteristika für eine erfolgreiche Rekrutierung in ein politisches Amt auf. Zwar tragen in Österreich die Parteien den Anspruch auf Rekrutierungen für Kandidaten und Personen, dennoch sind politische Sozialisationen und Herkunft für eine politische Karriere fördernd. Zunächst sind eben Parteien selbst die ersten Rekrutierungskanäle. „In den parlamentarischen Demokratien der Gegenwart stellen die Parteien das insgesamt wichtigste Ausleseinstrument dar, weil sie auf der Grundlage eigener Beobachtungen und des Loyalitätsstandards über Berufung und Amtsdauer von Bewerbern entscheiden.“ (Kevenhörster 2008: S. 57) Die soziale Herkunft und Stellung sind ebenfalls förderlich für eine politische Karriere. „Demgegenüber geben noch mehr als die Herkunft aus einer sozialen Schicht oder sozialen Klasse berufssoziologische Kriterien den Ausschlag für den erfolgreichen Zugang zu politischen Ämtern: die Politiknähe einer Berufsposition, die Art der Berufstätigkeit und die berufliche Abkömmlichkeit.“ (Kevenhörster 2008: S. 125).

Ebenso mit einbezogen werden demographische Merkmale wie Geschlecht oder Alter.

Ziel dieser Arbeit ist es, die politischen und persönlichen Biographien und die Amtsverständnisse der Bürgermeister zu beleuchten. Dargestellt wird eine Untersuchung der politischen, beruflichen und sozialen Werdegänge der Bürgermeister und der lokalen Vernetzungen mit Mitgliedschaften zu Vereinen und Verbänden. Im ersten Teil der hier wiedergegebenen Arbeit also wird den Rekrutierungsmustern der kommunalen Positionseliten hinsichtlich ihrer biographischen Charakteristika, beruflichen Qualifikation, regionalen und sozialen Herkunft sowie ihrer sozialen Stellung in der Gemeinde nachgegangen.

Bezüglich der Profile der Bürgermeister lassen sich folgende Annahmen ableiten: Aus beruflicher Sicht sind die Bürgermeister finanziell und sozial abgesichert, sodass sie dieses Amt ausüben können. Außerdem wird angenommen, dass sie durch ihr Elternhaus oder ihre Jugendzeit politisch sozialisiert sind. Des Weiteren liegt die Annahme vor, dass die Bürgermeister überdies über langjährige kommunalpolitische Erfahrungen verfügen.

Der zweite Teil der Arbeit befasst sich mit den Amtsverständnissen der Bürgermeister. Unter dem Begriff des Amtsverständnisses werden persönliche Selbstreflexionsaspekte dieser Personen hinsichtlich ihrer eigenen Verortung als politische Akteure subsumiert. Der Begriff des Amtsverständnisses definiert sich in einem politisch-soziologischen Kontext. In diesem wird eher der Begriff des Rollenverhaltens oder des Rollenverständnisses herangezogen. Um das Politische stärker hervorzuheben, wird in dieser Arbeit der Begriff des Amtsverständnisses verwendet. Das Rollenverständnis wird wiederum als eine weitere Dimension der Rolle erfasst: wie Rolleninhaber Erwartungen an ihre Rolle wahrnehmen und was sie selbst dazu meinen, wie sie ihre Rolle ausfüllen sollten – hierbei geht es also um individuelle Interpretationen, Werte und Handlungsorientierungen (Wilker 2019: S. 109). Folglich behandelt diese Arbeit vor allem persönliche Motive, Erwartungshaltungen und Beweggründe für die Ausübung dieses Amtes, das Amtsverständnis zwischen Verwaltung und Politik und das eigene soziale Rollenverständnis im politischen sowie sozialen Raum der Gemeinde. Es soll erforscht werden, wie die Bürgermeister ihr Amt auffassen und wie sie Kommunalpolitik betreiben.

1.1 Forschungsfragen und Hypothesen

Anknüpfend an die Beschreibung der beiden Themenblöcke ergeben sich folgende Fragestellungen:

- 1.) **Hauptfrage: Wie lassen sich die Karrierewege und Amtsverständnisse der Bürgermeister im Bezirk Gänserndorf charakterisieren?**
- 2.) Aus welchen politischen Netzwerken kommen die Bürgermeister?
- 3.) Welche beruflichen Qualifikationen und Karrieremuster führen zum Amt des Bürgermeisters?
- 4.) Wie fassen die Bürgermeister aus persönlicher Sicht ihr politisches Amtsverständnis auf?
- 5.) Wie ordnen die Bürgermeister ihr politisches Amt im politischen System Österreichs ein?

Anhand der dargelegten Überlegungen zu den Themen, die behandelt werden, werden ebenso folgende Hypothesen aufgestellt:

Die Bürgermeister stammen eher aus der ÖVP und sind männlich und im öffentlichen Dienst beschäftigt.

Angenommen wird, dass die Österreichische Volkspartei ihre Machtstellung im ländlichen Raum als die „Bürgermeisterpartei“ im Bezirk Gänserndorf einnimmt und einen Großteil der Bürgermeister stellt. Darüber hinaus wissen wir, dass Kommunalpolitik vorrangig von Männern gemacht wird und Frauen unterrepräsentiert sind. Diese weibliche Unterrepräsentanz ist ein wesentliches Defizit der österreichischen Demokratie. Dies begründet sich vor allem in der Sozialkapitalthese: „Schließlich ist auch die Verfügung nicht nur über ökonomisches, sondern auch über soziales und symbolisches Kapital, mithin soziale Netzwerke und Ansehen, in der österreichischen Demokratie geschlechterungleich verteilt und verhindert die gleiche Repräsentation von Frauen in politischen Führungsämtern vor allem auf der engräumigen kommunalen Ebene.“ (Sauer 2017: S.173). Aus Sicht der beruflichen Herkunft wird angenommen, dass die Bürgermeister eher im öffentlichen Dienst beschäftigt sind.

Die Bürgermeister sind im dörflichen Leben, in den Vereinen oder Feuerwehren sozialisiert.

Vereine sind wichtige gesellschaftliche Zentren für das Zusammenleben; es wird deshalb angenommen, dass die Bürgermeister Teil dieses Zusammenlebens sind. Sie üben entweder selbst in Vereinen Funktionen aus oder sie sind Mitglieder von Vereinen.

Die politischen Karrieren der Bürgermeister weisen langjährige politische Amtstätigkeiten in ihren Gemeinden auf.

Die Bürgermeister durchliefen auf Gemeindeebene alle relevanten Ämter (Gemeinderat, Gemeindevorstand oder Vizebürgermeister) und weisen dadurch langjährige politische Erfahrung auf.

Für die Bürgermeister spielt Parteipolitik in der Kommunalpolitik eine untergeordnete Rolle.

Angenommen wird, dass für die Bürgermeister in ihren Amtsverständnissen die Sachpolitik gegenüber der Parteipolitik im Vordergrund steht. Die politische Kultur auf Gemeindeebene ist auf Konsens ausgerichtet, sodass eher der sachpolitische Fokus über Ideologiegrenzen hinaus überwiegt.

Angesichts der Aufgabenfülle betrachten die Bürgermeister die Führung einer Gemeinde als eine Managementaufgabe.

Der Wandel von Gemeinden als Verwaltungsämter zu einem serviceorientierten Dienstleister erfordert von den Bürgermeistern juristisches Basiswissen, Mitarbeiterführung und ökonomisches Verständnis.

1.2. Aufbau der Arbeit

Nachdem im ersten Kapitel die Forschungsfragen vorgestellt und die dazugehörigen Thesen aufgestellt wurden, erfolgt in Kapitel 2 ein Überblick über die verfassungsgemäße Rolle der Gemeinden im österreichischen Staatsgefüge. Besonders stehen die Aufgaben der Gemeinden im übertragenen und eigenen Wirkungsbereich sowie die rechtliche Doppelstellung als Verwaltungssprengel und eigene Gebietskörperschaft im Fokus. Da die empirische Untersuchung im Bundesland Niederösterreich angesiedelt ist, werden die gesetzmäßigen Gemeindeorgane in Niederösterreich erläutert. Das Ziel dieses Abschnitts liegt darin,

die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Bürgermeisteramt zu skizzieren. Im theoretischen Kapitel wird die analytische Grundlage für diese Arbeit dargestellt, die sich an den karrieretheoretischen Ansätzen von Herzog (1975) orientiert. Begriffe wie politische Sozialisation oder Rekrutierung werden dabei definiert. Das Kapitel zur Methodik (4) stellt Datenerhebung und Datenauswertung vor. Im fünften Kapitel werden der Verwaltungsbezirk Gänserndorf und die Bürgermeister portraitiert. Das Hauptkapitel Sechs präsentiert auf Grundlage der Erhebung die Karrierewege der Bürgermeister in den jeweiligen einzelnen Kategorien und deren Interpretation. Für die Darstellung dazu werden zur besseren Veranschaulichung Diagramme ausgearbeitet. Kapitel 7 stellt die Auswertung der geführten Interviews zum Themenkomplex der Amtsverständnisse der Bürgermeister vor.

Am Ende fasst eine Conclusio die wichtigsten Erkenntnisse über die Biographien der Bürgermeister sowie die Auffassungen der Amtsträger zusammen.

2. Die Gemeinden in der österreichischen Staatsarchitektur

In den nächsten Zeilen soll die Stellung der Gemeinden im politischen System Österreichs erläutert werden. Nach einem historischen Abriss wird der Fokus auf die Aufgaben und die Organe der Gemeinde gerichtet, da das Amt des Bürgermeisters in Einklang mit den anderen Gemeindeorganen steht und mit diesen korrespondiert. Im engeren Sinne wird auf die Rechtsordnung im Bundesland Niederösterreich eingegangen.

2.1. Historische Entwicklung der Gemeinden in Österreich

Die Ursprünge der Gemeinden und einer kommunalen Selbstverwaltung liegen in der Aufhebung der Feudal- und Grundherrschaft infolge der Revolution 1848; bis dahin war der von den Grundherren eingesetzte Dorfrichter für die Gemeindeverwaltung verantwortlich. In der oktroyierten Märzverfassung des Kaiserreichs Österreichs von 1849 werden den Gemeinden erstmals Grundrechte zugesprochen. In Artikel 33 sind folgende zu finden: „a) die Wahl ihrer Vertreter b) die Aufnahme neuer Mitglieder in den Gemeindeverband; c) die selbständige Verwaltung ihrer Angelegenheiten; d) die Veröffentlichung der Ergebnisse ihres Haushaltes, und in der Regel e) die Öffentlichkeit der Verhandlung ihrer Vertreter“ (Wastl-Walter 2000: S. 65) In der Staatsarchitektur des Habsburgerreiches wurde den Gemeinden durch die provisorischen Gemeindegesetze 1849 ein natürlicher Wirkungskreis zugeschrieben, in Artikel 1 heißt es: „Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde.“ (Klammer 2000: S. 29) Das Silvesterpatent von 1851 durch Kaiser Franz Joseph hob die Märzverfassung 1849 auf; die Rückkehr zum neoabsolutistischen Führungsstil beschnitt zugleich die territoriale Gemeindeautonomie. Die Gemeinden wurden den Kreisbehörden und Bezirksämtern unterstellt, zudem gewannen der Adel und die Grundherren wieder an Einfluss auf kommunaler Ebene.

Ein großer Schritt für eine stabile Stellung der Gemeinden im staatlichen System erfolgte mit dem Reichsgemeindegesetz 1862; die Grundzüge dieses Gesetzes bestimmen die lokale Selbstverwaltung bis heute. Der eigenständige Wirkungsbereich der Gemeinden neben der staatlichen Verwaltungsfunktion wurde nun anerkannt. „Die Ortsgemeinde, die zum Hauptträger der territorialen Selbstverwaltung wurde, wurde nicht als Staatsorgan angesehen, sondern als ein existierendes Subjekt, das Träger eigener spezifischer Interessen ist und seinen selbstständigen Wirkungsbereich hat.“ (Klabouch 1968: S. 63)

Der selbstständige Wirkungsbereich umfasste hierbei auch die ersten für die Gemeinden zugeschriebenen Kompetenzen. „Hinsichtlich der Kompetenzen existierte einerseits die Generalklausel, die überhaupt alles betrifft, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte durchgeführt werden kann.“ (Wastl-Walter 2000: S. 66) „Die Regelungen für die Gemeindeselbstverwaltungen unterstanden den Reichs- und Landtagen; mit dem Gemeinderechtsgesetz vollzog sich das föderale Prinzip, die Gemeindegesetzgebung wurde nun endgültig den Landtagen übertragen.“ (Klammer 2000: S. 29) Diese Kompetenzverschiebung ist bis heute gültig; die Landesgesetzgeber sind für die Gemeindeordnungen zuständig. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs blieb die Gemeindeautonomie von Gesetzesreformen nahezu unangetastet, mit Kriegsausbruch wurde die autonome Selbstverwaltung der Gemeinden deutlich eingeschränkt. Die Gemeindefunktionäre wurden den Militärkommandos unterstellt, sodass jede autonome Verwaltung zum Erliegen kam. „Darüber hinaus bekamen die Gemeinden eine Fülle neuer Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich wie die Betreuung von Flüchtlingen, Invaliden und Kriegshinterbliebenen.“ (Wastl-Walter 2000: S. 69)

2.1.2. Die Entwicklung der Kommunalstruktur nach 1918

Nach dem Zerfall von Österreich-Ungarn wurde das Gemeinderechtsgesetz 1862 belassen. „Das am 1. Oktober 1920 beschlossene Bundesverfassungsgesetz brachte eine Beschränkung der Gemeindeselbstverwaltung mit sich, da ein eigener Wirkungskreis der Gemeinden nicht mehr vorgesehen war.“ (Klammer 2000: S. 29) Die Errichtung des Ständestaates und die Veränderungen der Bundesverfassung wirkten sich auch auf die politische Stellung der Gemeinden aus. „Durch die Verfassung aus dem Jahr 1934 wurde den Gemeinden wieder ein eigener Wirkungsbereich zugesprochen, allerdings mit taxativ aufgezählten Aufgaben ohne Generalkompetenzklausel.“ (Wastl-Walter 2000: S. 69) „Typisch für die Gemeinden im Ständestaat war die berufsständische Vertretung im allgemeinen Vertretungskörper der Gemeinde.“ (Neuhofer 1998: S. 8) Unmittelbar nach dem Anschluss an NS-Deutschland wurden alle Bürgermeister ihrer Ämter enthoben; die Gemeindetage wurden aufgelöst und die Gemeindeverwalter wurden von den NSDAP-Kreisleitungen eingesetzt.

Am 1. Oktober 1938 wurde die „Deutsche Gemeindeordnung“ eingeführt, die NSDAP wurde einziger politischer Willensträger auf allen Ebenen. „Der Bürgermeister hatte eine Führerstellung, nur in bestimmten Angelegenheiten musste er die Gemeinderäte um ihre Meinung fragen.“ (Steininger 2004: S. 244) „Mit der Wiedererrichtung Österreichs traten die österreichischen Gemeindegesetze wieder in Kraft, doch erließen die Landtage eine Reihe neuer oder novellierter Verordnungen.“ (Wastl-Walter 2000: S. 69) 1948 erfolgte eine umfassende Regelung der finanziellen Basis der Gemeindeeinnahmen. „Das Finanz-Verfassungsgesetz vom 21. Jänner 1948 stellt die verfassungsrechtliche Basis für das jeweilige Finanzausgleichsgesetz dar und regelt die finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie deren Einnahmen.“ (Klammer 2000: S. 30) Die ersten Gemeinderatswahlen in Niederösterreich nach 1945 fanden im Jahre 1950 statt.

Mit einer Verfassungsnovelle im Jahr 1962 wurde der eigene und wirkliche Wirkungsbereich der Gemeinden im B-VG ausdrücklich niedergeschrieben und geschützt. „Diese Gemeindeverfassungsnovelle 1962 verwirklichte die in der Europäischen Charta der Gemeindefreiheiten niedergelegten Grundsätze, die am 1. Europäischen Gemeindetag in Versailles im Jahre 1954 vom Rat der Gemeinden Europas beschlossen wurden.“ (Wastl-Walter 2000: S. 70)

Aus der jüngeren Vergangenheit sind zwei Neuregelungen zu erwähnen: „Die B-VG-Novelle 1994, welche die Direktwahl des Bürgermeisters durch das Gemeindevolk ausdrücklich erlaubt, und die Änderung des B-VG 1996, welche das Wahlrecht auf kommunaler Ebene nicht nur Österreichern, sondern auch EU-Bürgern zuerkennt.“ (Klammer 2000: S. 30)

2.2. Rechtliche Stellung der Gemeinden

Der Bundesstaat Österreich ist gekennzeichnet durch die Gliederung in die Gebietskörperschaften des Bundes, der Länder und der Gemeinden. In dieser politisch-administrativen Selbstorganisation des gemeinsamen Staatswesens drücken sich die Hoheitsverwaltungen der einzelnen Gliederungsebenen sowie die formalen Strukturen des Staatswesens aus. Aus verfassungsrechtlicher Sicht behandelt das B-VG, im vierten Hauptstück in den Artikeln 115 bis 120, die Regelungen für die österreichischen Gemeinden. Die Bundeshauptstadt Wien nimmt

eine Sonderrolle aufgrund ihrer Doppelstellung als Gemeinde und Bundesland in den Artikeln 108 bis 112 ein. (B-VG Art. 108-112)

Obwohl – wie bereits erwähnt – die Landesgesetzgebung für die Gemeinderechtsgesetzgebung zuständig ist, muss sich diese an das vorgegebene Gemeinderecht in der Bundesverfassung nach Artikel 115 Abs.2 halten:

Soweit nicht ausdrücklich eine Zuständigkeit des Bundes festgesetzt ist, hat die Landesgesetzgebung das Gemeinderecht nach den Grundsätzen der folgenden Artikel dieses Abschnittes zu regeln. Die Zuständigkeit zur Regelung der gemäß den Art. 118, 118a und 119 von den Gemeinden zu besorgenden Angelegenheiten einschließlich eines allfälligen Ausschlusses des Instanzenzuges bestimmt sich nach den allgemeinen Vorschriften dieses Bundesverfassungsgesetzes. (B-VG Art. 115 Abs. 2)

„Damit ist zwar nicht das Verhältnis von Grundsatzgesetzgebung und Ausführungsgesetzgebung im Sinne des Artikels 12 B-VG gemeint, wohl aber eine Bindung des Landes an den vom B-VG vorgesehenen Aufbau der Organisation.“ (Welan 1999: S. 9)

Gemäß Artikel 116 (1) wird den Gemeinden ein territoriales Prinzip zugewiesen, denn jedes Bundesland hat sich in Gemeinden zu gliedern. Außerdem wird in diesem Artikel die Doppelstellung der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper und Verwaltungssprengel festgelegt. Die Selbstständigkeit als Wirtschaftskörper der Gemeinden behandelt Artikel 116 (2); eine Gemeinde hat demnach das Recht, *„innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.“* (B-VG Art. 116 Abs. 2) Gemeinden können sich zur Erbringung ihrer Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich in Gemeindeverbänden zusammenschließen; ein solcher Zusammenschluss bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Laut der Bundesverfassung in Artikel 117 sind zwingend folgende Gemeindeorgane vorgesehen: a) der Gemeinderat, b) der Gemeindevorstand (oder Stadtrat) und c) der Bürgermeister. Des Weiteren wird in diesem Artikel der Wahlmodus für die Gemeindeorgane bestimmt. Es ist dies das gleiche, unmittelbare, geheime und persönliche Verhältniswahlrecht. „Das Wahlrecht dürfen dabei alle österreichischen Staatsbürger und EU-Bürger ausüben, die in der jeweiligen Gemeinde ihren

Hauptwohnsitz haben, sofern nicht Ausschließungsgründe entgegenstehen.“ (Klammer 2000: S 41) Hinzu lässt der Verfassungsgesetzgeber auf kommunaler Ebene das Listenwahlrecht und das Persönlichkeitswahlrecht (Direktwahl des Bürgermeisters) zu.

2.2.1.Eigener und übertragener Wirkungsbereich

In Österreich haben die Gemeinden eine doppelte Funktion: „Sie sind einerseits die erste der politischen Organisationen und dienen der Willensbildung, andererseits bilden sie die unterste Stufe der Hoheitsverwaltung“ (Wastl-Walter 2000: S. 46) Genauer regelt das B-VG im Artikel 118 den eigenen und übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden. Artikel 118 Abs. 2 definiert den eigenen Wirkungsbereich als *Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.* (B-VG Art. 118 Abs. 2) Ferner zählt der Absatz genauere Aufgaben auf:

1. Bestellung der Gemeindeorgane unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Wahlbehörden; Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben;
2. Bestellung der Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Disziplinar-, Qualifikations- und Prüfungskommissionen;
3. örtliche Sicherheitspolizei (Art. 15 Abs. 2), örtliche Veranstaltungspolizei;
4. Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde, örtliche Straßenpolizei;
5. Flurschutzpolizei;
6. örtliche Marktpolizei;
7. örtliche Gesundheitspolizei, insbesondere auch auf dem Gebiet des Hilfs- und Rettungswesens sowie des Leichen- und Bestattungswesens;
8. Sittlichkeitspolizei;
9. örtliche Baupolizei; örtliche Feuerpolizei; örtliche Raumplanung;
10. öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten;
11. freiwillige Feilbietungen beweglicher Sachen.

Der übertragene Wirkungsbereich wird definiert als: „*Der übertragene Wirkungsbereich umfasst die Angelegenheiten, die die Gemeinde nach Maßgabe der Bundesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Bundes oder nach Maßgabe der Landesgesetze im Auftrag und nach Weisungen des Landes zu besorgen hat.*“ (B-VG Art. 119) „Die Gemeinden sind somit durch die Bundesverfassung verpflichtet, den Staat bei der Umsetzung seiner Aufgaben zu unterstützen – die Gemeinde hat innerhalb ihres Territoriums für die Vollziehung der Gesetze von Bund und Land zu sorgen.“ (Wastl-Walter 2000: S 46) „Zu den

wichtigsten Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich gehören statistische Erhebungen (Meldewesen, Wählerevidenz, Großzählungen), die soziale Betreuung der Bevölkerung (Arbeitslosenbetreuung), aber auch raumbezogene Aufgaben wie Angelegenheiten des Gewässerschutzes, des Naturschutzes, des Denkmalschutzes, forstrechtliche Funktionen und die Durchführung agrarischer Operationen.“ (Wastl-Walter: S. 47) Der Aufgabenbereich des übertragenen Wirkungsbereichs ist noch um einiges umfangreicher: So zum Beispiel sind die Gemeinden zuständig für die Leistungen und Bedürfnisse der Daseinsvorsorge. Die Gemeinden treten als Schul- und Kindergärtenerhalter sowie als Bereitsteller für infrastrukturelle Leistungen wie Wasserversorgung, Abwasser- und Müllbeseitigung auf.

Für diese Besorgungen der Aufgaben ist der Bürgermeister zuständig. Die Doppelstellung als Verwaltungs- und als Selbstverwaltungskörperschaft führt auch zu einer Doppelstellung des Bürgermeisters, denn er ist nicht nur politischer Akteur auf kommunaler Ebene, sondern zugleich ein Exekutivorgan für die rechtmäßige Umsetzung und Verwaltung von Bundes- und Landesgesetzen. „Er findet sich als Oberhaupt der lokalen Gemeinschaft und gleichzeitig als Verwaltungsbeamter (analog zur Stellung der Landeshauptleute) ebenso in einer Doppelstellung wieder wie die Gemeinden selbst.“ (Klammer 2000: S. 42) Der Bürgermeister ist an die Weisungen von Bundes- und Landesbehörden gebunden; bei Nichtbefolgung von Weisungen und bei Verletzung von Gesetzesvollziehungen kann der Bürgermeister laut Artikel 119 Abs. 4 B-VG seines Amtes enthoben werden; sein Mandat im Gemeinderat ist davon nicht betroffen.

2.3. Die Gemeindeorgane im Bundesland Niederösterreich

Der Bürgermeister ist der zentrale Akteur im politischen Raum auf kommunaler Ebene. Die damit verbundenen Aufgaben und Funktionen sind den jeweiligen Gemeindeordnungen der Bundesländer näher definiert. Nur in Niederösterreich und der Steiermark werden die Bürgermeister durch den Gemeinderat gewählt, in allen anderen Bundesländern wird der Bürgermeister durch Direktwahl gewählt. In Wien ist eine Direktwahl des Bürgermeisters aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich.

2.3.1. Bestellung des Bürgermeisters

Der Bürgermeister wird durch die Wahl bestellt. Er wird aus der Mitte der Gemeinderäte gewählt (NÖ Gemeindeordnung: § 26) „Somit ist das Amt des Bürgermeisters an die Zugehörigkeit zum Gemeinderat gebunden.“ (Welan: S. 12). In einem üblichen Verfahren findet die Wahl zum Bürgermeister in der konstituierten Sitzung des neugewählten Gemeinderats statt; die Wahl des Bürgermeisters hat vor allen anderen Wahlen bei der Konstituierung stattzufinden (NÖ Gemeindeordnung: § 99, 1). Die Sitzung bis zu dieser Wahl leitet der Altersvorsitzende. Die Wählbarkeit zum Bürgermeister ist nicht nur an das Mandat im Gemeinderat, sondern an folgende Bestimmungen (NÖ Gemeindeordnung: § 98, Abs. 1 und § 99, Abs. 1) gebunden: „Wählbar zum Gemeinderat sind nur österreichische Staatsbürger und Mitglieder, die in der Gemeinde gemäß dem polizeilichen Meldegesetz §1 Abs. 7 über einen Hauptwohnsitz verfügen. Von der Wählbarkeit sind Personen ausgeschlossen, die nach den landesgesetzlichen Bestimmungen oder gemäß § 13 des Bundes- und Gemeindeaufsichtsgesetzes, ihr Amt als Bürgermeister oder Mitglied des Gemeindevorstandes verloren haben, bis zur nächsten Neuwahl des Gemeinderates ab Rechtskraft der Entscheidung, mit dem der Amtsverlust ausgesprochen wurde“. (NÖ Gemeindeordnung: § 98, Abs. 1)

Bei der Wahl zum Bürgermeister müssen zwei Drittel der Gemeinderäte anwesend sein; zum Bürgermeister gewählt gilt derjenige, auf den mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen lauten. Der Altersvorsitzende muss den Gewählten fragen, ob er die Wahl annimmt. Nach der Bejahung übernimmt der Gewählte den Vorsitz der Sitzung.

Vor dem eigentlichen Amtsantritt leisten die Bürgermeister das Gelöbnis auf die Bundes- und Landesverfassung dem Bezirkshauptmann (Verfassungs-Übergangsgesetz 1920: § 8 Abs. 5).

2.3.2. Der Bürgermeister in der Gemeindeorganisation

Die Stellung des Bürgermeisters ist in § 37 der Gemeindeordnung geregelt:

1. Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde nach außen. Er ist Vorstand des Gemeindeamtes und Vorgesetzter der Gemeindebediensteten. Diese sind an seine Weisungen gebunden.
2. Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Gemeindevorstandes; er hat das Recht, in allen Angelegenheiten des Gemeindevorstandes Anträge zu stellen.

Die Mitglieder des Gemeindevorstandes haben den Bürgermeister in der Ausübung seines Amtes zu unterstützen. Sie haben die Geschäfte des eigenen Wirkungsbereiches, die er ihnen mit Verordnung zuweist, unter seiner Verantwortung nach seinen Weisungen zu besorgen. Sie sind ihm für die ordnungsgemäße Besorgung verantwortlich. (NÖ Gemeindeordnung: § 37)

Der Bürgermeister ist der Gesamtrepräsentant der Gemeinde. Die Fülle seiner repräsentativen Tätigkeiten hat hierin ihre rechtliche Grundlage. Der Bürgermeister ist das „Außenorgan“ der Gemeinde. „Er ist im Ganzen für das Außenverhältnis berufen und ist der gesetzliche Vertreter der Gemeinde als juristische Person.“ (Welan 1999: S. 18) Vor allem vor Behörden und vor Gerichten muss der Bürgermeister dieses Vertretungsorgan wahrnehmen.

Neben den Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich obliegen dem Bürgermeister die Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich (NÖ Gemeindeordnung: § 38):

(1) Im eigenen Wirkungsbereich obliegen dem Bürgermeister, soweit durch Gesetz nicht anderes bestimmt wird:

1. die Vollziehung der von den Kollegialorganen gefaßten Beschlüsse, unbeschadet der Bestimmungen des § 37 Abs. 2, und die Vollziehung der vom Gemeinderat erlassenen Richtlinien (§ 35 Z 1), sofern die Richtlinien hinreichend bestimmt sind und einen eindeutigen Vollzug gewährleisten;
2. die Besorgung der behördlichen Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches; die Bestimmung des § 42 Abs. 3 wird hierdurch nicht berührt;
3. die laufende Verwaltung, insbesondere hinsichtlich des Gemeindevermögens, jedenfalls Ersatzanschaffungen zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes, soweit die damit verbundenen Ausgaben aus Mitteln des ordentlichen Haushalts bedeckt werden können, wobei die Gebote der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten sind. Zur laufenden Verwaltung des Gemeindevermögens zählen insbesondere auch die Veranlagung von Festgeld und Spareinlagen mit einer höchstens einjährigen Bindungsfrist sowie die Aufnahme eines Kassenkredites;
4. die Ausübung von Zwangsbefugnissen, sofern sie gesetzlich dem Bürgermeister vorbehalten sind;
5. die Dienstenthebung der Gemeindebediensteten sowie die Aufnahme und Entlassung von nicht länger als auf die Dauer von sechs Monaten Beschäftigten sowie die einverständliche Lösung solcher Dienstverhältnisse und
6. die Handhabung der Ortspolizei, sofern nicht einzelne ihrer Aufgaben besonderen staatlichen Organen übertragen wurden. (NÖ Gemeindeordnung: § 38 Abs. 1):

Überdies fallen den Bürgermeistern noch andere Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich zu: Der Bürgermeister beruft die Sitzungen des Gemeinderates ein (NÖ Gemeindeordnung § 45), und er erstellt im Einvernehmen mit dem Gemeindevorstand die Tagesordnung. (§ 46). Er ist zudem Baupolizei in erster Instanz (NÖ Bauordnung § 2).

Nach § 38 Abs. 2 und 3 NÖ Gemeindeordnung verfügt der Bürgermeister über Notstandskompetenzen. „Bei Gefahr in Verzug, insbesondere zum Schutze der Sicherheit und Personen oder des Eigentums, kann er einstweilige unaufschiebbare Verfügungen treffen.“ (Welan: S. 23) Der Bürgermeister ist für die laufende Verwaltung und die finanziellen sowie sachlichen Erfordernisse zuständig. Er ist Vorstand des Gemeindeamtes (§ 42). Außerdem betrifft den Bürgermeister eine Informationspflicht: *Der Bürgermeister hat zumindest einmal jährlich, möglichst anlässlich der Auflegung des Entwurfes des Voranschlages gemäß § 73 Abs. 1 die Bevölkerung der Gemeinde in geeigneter Form über die Tätigkeit der Gemeinde zu unterrichten.* (NÖ Gemeindeordnung: § 38 Abs. 5) Wahlen zum Gemeindevorstand, zum Vizebürgermeister sowie Verordnungen der Gemeinde hat der Bürgermeister ebenfalls kundzumachen. Aus Sicht der finanziellen Administration der Gemeinde stehen dem Bürgermeister Finanzkompetenzen zu: Er hat die Aufgabe, für die Erstellung des Voranschlages sechs Wochen vor Beginn des Haushaltjahres zu sorgen, und muss den Rechnungsbeschluss im ersten Jahresquartal übernehmen. (§ 83, 73)

2.3.3. Erledigung des Amtes

Der Bürgermeister verliert sein Amt aus verschiedenen Gründen, und zwar bei:

- persönlichem Verzicht,
- Ausscheiden aus dem Gemeinderat,
- Verlegung seines Hauptwohnsitzes
- sowie nach Ausspruch des Misstrauens durch den Gemeinderat
- oder durch eine Amtsenthebung durch die Aufsichtsbehörde. (§ 111)

Ist der Bürgermeister verhindert, so vertritt ihn der Vizebürgermeister (§ 27). Der Bürgermeister ist nach seiner rechtlichen Stellung nicht nur Teil der Legislative und somit politischer Akteur, sondern zudem auch Verwaltungsbeamter. Welan schreibt dazu Folgendes: *„Politologisch kann man den Bürgermeister als Staatsoberhaupt, Regierungschef, Parlamentspräsident, Verwaltungschef, Personalchef und Parteichef in einer Person deuten.“* (Welan 1999: S. 20)

2.4. Der Gemeinderat

Der Gemeinderat ist formell gesehen das höchste Gremium in der Gemeinde – er ist das Legislativorgan in der Gemeinde und im eigenen Wirkungsbereich. Die Wahl- und Funktionsperiode des Gemeinderats in Niederösterreich beträgt fünf Jahre, die letzten Gemeinderatswahlen fanden im Jänner 2020 statt. Der Gemeinderat kann

sich aber selbst auflösen bzw. kann dies die Landesregierung unter besonderen Umständen vollziehen (NÖ Gemeindeordnung: § 94). Die wichtigen Angelegenheiten im eigenen Wirkungsbereich sind (§ 35):

- die Wahl des Bürgermeisters,
- die Beschlussfassung des Voranschlages und Rechnungsabschlusses,
- das Misstrauensrecht gegenüber dem Bürgermeister,
- das Selbstaufhebungsrecht,
- die Aufnahme von ständigen Bediensteten
- und die Gewährung von Subventionen.

Die Mitglieder des Gemeinderates verfügen über ein freies Mandat; sie sind bei ihrer Amtsausübung an keine Aufträge gebunden. Sie haben überdies das Antrags-, Anfrage- und Rederecht im Gemeinderat (§ 22). Der Bürgermeister ist gegenüber dem Gemeinderat verantwortlich. „Alle mit der Vollziehung betrauten Organe und Mitglieder sind für die Erfüllung ihrer dem eigenen Wirkungsbereich zugehörigen Aufgaben dem Gemeinderat verantwortlich.“ (Welan 1999: S. 15)

2.5. Der Gemeindevorstand

Der Gemeindevorstand ist ein Kollegialorgan; dessen Zusammensetzung ergibt sich durch die Stärke der im Gemeinderat vertretenen Parteien. Im Gemeindevorstand sitzen der Bürgermeister, der Vizebürgermeister und die anderen Vorstandsmitglieder. „Der Bürgermeister ist kraft seines Amtes Vorsitzender des Gemeindevorstandes, aber nicht dessen Mitglied.“ (Welan: S. 17) Die Einberufung des Gemeindevorstandes obliegt dem Bürgermeister; dieser Gemeindevorstand ist ein Beratungs- und Beschlussorgan. Die Entscheidungsbefugnisse des Gemeindevorstandes sind eher gering, die wenigen Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich umfassen Folgendes (NÖ Gemeindeordnung: § 36):

- nach Beratung mit dem Bürgermeister die Erstellung der Tagesordnungen des Gemeinderates,
- die Vergabe von Aufträgen und Arbeiten bzw. die Veräußerung von beweglichen Sachgütern im geringfügigen Kostenbereich,
- die Genehmigung von Gehaltsvorschüssen für die Gemeindebediensteten
- und die Aufnahme von Gemeindebediensteten für maximal sechs Monate.

3. Theoretische Grundlagen und Begriffserklärungen

Die folgenden Ausführungen erläutern den Rahmen sowie die begrifflichen und konzeptionellen Grundlagen für die Untersuchung von politischen Karrieren, die Rekrutierung und für die politischen Amtsverständnisse der Bürgermeister. Es wird somit der konzeptuelle Rahmen für die anschließende empirische Analyse dargelegt.

3.1. Begriffserklärungen

Politische Rekrutierung

Die Ausübung von Politik ist ohne personelle Ressourcen nicht möglich. „Der Prozess, durch den man Mitglied dieser Elite bzw. politischen Klasse wird, wird in der Politikwissenschaft „Rekrutierung“ genannt.“ (Wolf 2007: S. 148)

„Akademische Bildung, der Qualifikationserwerb in politiknahen Berufen und die Verankerung in Verbänden sind zwar hilfreiche, aber allein noch nicht ausreichende Bedingungen politischer Karrieren.“ (Kevenhörster 2008: S. 115) Unabdingbar verknüpft mit der politischen Rekrutierung ist die politische Sozialisation.

Politische Sozialisation

Unter politischer Sozialisation wird das Herauskristallisieren von politischen Einstellungen und Interessen sowie der darauffolgenden Integration in eine Interessengruppe und in ein politisches System bei Individuen aufgefasst. Das Individuum lernt dabei, politisch zu denken, und strebt nach dem Ziel, eigene politische Wertvorstellungen und Ideen gemeinsam in einer Gruppe in der Gesellschaft durchzusetzen. Die Ausformung von politischen Wertvorstellungen und die Bereitschaft für politische Beteiligung verlaufen ähnlich wie in einem Lebenslauf über verschiedene Entwicklungsstadien in unzähligen Orten: „Sie entwickeln sich in jungen Jahren durch Erziehung, frühe gesellschaftliche Orientierungen sowie erste Kontakte in Nachbarschaft und Gemeinde, zudem verfestigen sie sich in späteren Lebensphasen. Sozialisationsagenturen sind Familie, Schule, Medien, *peer groups*, Arbeits- und Nachbarschaftsgruppen sowie Parteien.“ (Kevenhörster 2008: S. 109)

Soziales Kapital

Neben der politischen Rekrutierung und der Sozialisation ist das soziale Kapital ein wichtiges Kriterium bei politischen Auswahlprozessen. Der Begriff des sozialen

Kapitals wurde zunächst vom französischen Soziologen Pierre Bourdieu und von seinem britischen Wissenschaftskollegen Robert Putnam beschrieben. Für Bourdieu gehörte neben dem sozialen Kapital das ökonomische und kulturelle Kapital zu dessen soziologischem Konzept. Grundsätzlich meint Bourdieu mit sozialem Kapital die Vorzüge für die eigene Person durch eine bestimmte Gruppenzugehörigkeit, die sich im Bereich der Politik durch facettenreiche Ressourcen zeigt. „Vereinfacht gesagt: „Sozialkapital ist „Vitamin B“ – es besteht in Beziehungen zu anderen, die einem im entscheidenden Moment die richtige Türen öffnen, die richtige berufliche Position vermitteln und die richtigen Kontakte herstellen können.“ (Kevenhörster 2008: S. 169) So gesehen kann soziales Kapital als Handlungsressource für das Verwirklichen von Zielen von individuellen Akteuren betrachtet werden, die nur in der Interaktion und Kommunikation zwischen anderen Akteuren funktionieren kann. Putnam erkennt soziales Kapital als Lösungsweg für Probleme und Herausforderungen von Gesellschaft; nur durch Vertrauen, Kooperation und Zusammenhalt ließen sich diese Probleme bewältigen. „Mit einem vielschichtigen sozialen Netzwerk ausgestattete Gemeinschaften und bürgerschaftliche Vereinigungen genießen Vorteile, wenn es darum geht, Armut und Verwundbarkeit zu begegnen, Konflikte zu lösen und Vorteile aus neuen Möglichkeiten zu ziehen.“ (Kevenhörster 2008: S. 171).

3.2. Theoretische Ansätze der politischen Führungsauswahl

Da es für die Auswahl politischer Führungseliten auf kommunaler Ebene keine themenspezifischeren theoretischen Grundlagen gibt, werden Modelle herangezogen, die sich im Generellen der Auswahl sowie der Karrieren politischer Führungskräfte widmen. Gewiss handelt es sich bei den Bürgermeistern ebenfalls um politische Führungseliten; deren Machtraum und Machtstruktur ist aber räumlich auf die kommunale Ebene eingegrenzt.

3.2.1 Analyse von Entscheidungsprozessen bei Kandidatennominierung

Politische Rekrutierungsvorgänge werden analysiert, indem der Fokus auf Entscheidungsprozesse hinsichtlich politischer Personalentscheidungen gelegt wird. Die Kandidatenchancen werden vornehmlich als Resultat formaler und informaler Machtbeziehungen innerhalb der politischen Parteien untersucht. Speziell für die Auswahl von Parlamentskandidaten hat sich die Entscheidungsprozessanalyse als

Verfahren bewährt. „Doch auch die Rolle von Interessengruppen und ihr Einfluss auf den Nominierungsprozess sind für demokratietheoretische Fragestellungen von wesentlicher Bedeutung.“ (Herzog 1975: S. 17) Diese Analyse ist allerdings begrenzt, da sie sich nur mit den Prozessen der Kandidatenfindung befasst und andere Phasen im gesamten Rekrutierungsprozess außer Acht lässt. So z.B. werden zwar Parteinetzwerke als bedeutend angesehen; andere Determinanten wie politische Sozialisationen in der Familie, in politischen Jugendgruppen oder im Bildungssystem werden hierzu für politische Nominierungen nicht eingebunden. „Somit erfasst die Analyse der Nominierung von Parlamentskandidaten lediglich einen bestimmten Punkt im Gesamtprozess politischer Führungsrekrutierung.“ (Herzog: S. 18).

3.2.2. Biographischer Ansatz

Dieser Ansatz betrachtet die Lebensläufe von politischen Eliten; diese werden als Gesamtprozesse untersucht. „Obwohl auf individuelle Karrieren bezogen, stellt die biographische Methode grundsätzlich einen wichtigen Forschungsansatz für die Untersuchung politisch-gesellschaftlicher Bedingungen der Führungsauswahl dar, sofern das individuell Biographische in diesen Kontext sozialer Klassen, Organisationen und Machtstrukturen gestellt wird.“ (Herzog: S. 18) Nachteil bei dieser Methode ist die Fixierung lediglich auf individuelle Karrieren – eine systematische Untersuchung von Selektionsprozessen von größeren politischen Gruppen oder Eliten ist dadurch kaum möglich.

3.2.3. Der stratifikationstheoretische Ansatz

Mit dem Modell der „*Social background analysis*“ hat Donald Matthews versucht, die gesellschaftliche Schichtung für eine politische Rekrutierung in Zusammenhang zu bringen. „Im Stratifikationsmodell wird angenommen, dass die politischen Aufstiegschancen abhängig sind von der Herkunft aus einer bestimmten Sicht, Subkultur, Religionsgemeinschaft, Berufskategorie oder Altersgruppe. Dementsprechend sind Individuen sozial – und folglich auch in politischer Hinsicht – unterschiedlich privilegiert.“ (Hausner 2016: S. 52) Die soziale Herkunft bestimmt daher die Aufstiegschancen für eine politische Rekrutierung. Dieser Ansatz ist aber als eindimensionaler Prozess verstehbar, der schlussendlich recht ungenau in seinen Erklärungen ist; das Fehlen von beruflichen Herausforderungen und politischen

Karrierechancen verdeutlicht die Schwäche dieses Denkweges. Analysiert man politische Führungsgruppen (gleichgültig auf welcher Ebene), so wird der politische Auswahlprozess gewissermaßen auf einen „Sprung“ reduziert. Jedoch lässt ein solches Modell unberücksichtigt, dass nur überaus wenige Herkunftsmerkmale invariant sind, während sich die meisten im Lebenslauf von Individuen ändern oder ändern können.

3.2.4. Persönlichkeitstheoretischer Ansatz

Persönlichkeitstheoretische Erklärungsversuche heben die individuellen Persönlichkeitsmerkmale hervor, die im Wesentlichen für eine politische Rekrutierung entscheidend sind. „Anstelle der Frage nach sozialen Statusmerkmalen von Eliteangehörigen gehen diese Studien von der generellen Hypothese aus, dass die Persönlichkeitsstruktur des Einzelnen mit seinen Bedürfnissen, Motivationen oder Orientierungssystemen als entscheidendes Moment im politischen Auswahlprozess anzusehen ist.“ (Herzog 1975: S. 30) „Meist geht man von einer Disposition zur Machtorientierung aus.“ (Wasner 2013: S. 112) Kritisiert wird dieser Ansatz in seiner möglichen generellen Gültigkeit hinsichtlich der Tatsache, dass alle politischen Ämter nicht in gleicher Weise mit Macht ausgestattet sind; in komplexen und vielschichtigen politischen Systemen bedarf es daher einer Rollendifferenzierung. Mangelhaft ist zudem die Abhängigkeit von Persönlichkeitsmerkmalen und einer politischen Rekrutierung im Hinblick auf die Frage, ob diese Faktoren die Basis für eine Auswahl sind oder ob sie durch die Rekrutierung ausgelöst werden.

3.2.5. Organisationstheoretischer Ansatz

Bestimmend für eine politische Rekrutierung ist die Mitarbeit in innerparteilichen Organisationen. Als wichtig werden die innerparteilichen Strukturen von Organisationen, Verbände oder Parteien angesehen und im Genaueren die Mitarbeit und Verortung in diesen Netzwerken. Bei der Untersuchung der politischen Elite steht im organisationstheoretischen Ansatz die Führungsauswahl innerhalb von Parteien im Vordergrund. „Die Mitarbeit in der Partei und die innerparteiliche Organisationswirklichkeit werden der Analyse unterzogen.“ (Wasner 2013: S. 113)

3.2.6. Karrierewege politischer Eliten

Die Kritik an den traditionellen Forschungsansätzen von politischen Auswahlprozessen hat Dietrich Herzog veranlasst, ein expliziteres Modell für die

Analyse von politischen Karrieren zu schaffen. Im Blickpunkt dieses Modells stehen die Gesamtheit und die verschiedenen Abläufe und Phasen von Karrieren, die eben in ihrer Gesamtheit als Prozess verstehen zu sind. Politische Führungsauswahl wird als eine Summe politischer Lebensläufe zum Forschungsobjekt. „Personen durchlaufen im Zuge ihrer persönlichen, beruflichen und politischen Entwicklung bestimmte Phasen und Positionen, die sukzessive aufeinander folgen, jeweils weitere Aufstiegschancen positiv oder negativ beeinflussen und insofern einen zusammenhängenden Prozess darstellen.“ (Herzog 1975: S. 36) Für Herzog beginnt eine Karriere nicht nur im politischen Sinne mit dem Parteibeitritt oder mit einer Übernahme eines politischen Amtes, sondern schon verlaufsoziologisch mit Einstellungen und Rollenverortungen in der Kindheits- und Jugendphase in der Familie und Schule. Karrieren sind die Gesamtheit von biographischen Lebensabschnitten von Individuen. „Diese Positionen sind gewöhnlich in einer hierarchischen Rangordnung im Hinblick auf Einfluss, Prestige und/oder Einkommen gestaffelt.“ (Herzog: S. 44) Bedeutsam sind nicht nur individuelle, soziale und persönliche Faktoren, sondern auch das soziale und politische Umfeld sowie das politische System selbst mit seinen bestimmten Strukturen und Formalitäten – dies alles formt politische Karrierewege.

Insgesamt unterscheidet das Modell vier Phasen im Verlauf der politischen Elitenbildung. Diese sind als ein zusammenhängender Prozess zu interpretieren:

1. Sozialisationsphase
2. Phase der politischen Rekrutierung
3. Phase der politischen Karriere
4. Phase der Elitenrekrutierung im engeren Sinne (Herzog: S. 48).

Dieser Ansatz erfragt, welche bestimmten Karrieren man innerhalb und außerhalb der Politik braucht, um in eine politische Führungsposition zu gelangen.

Die Phase der politischen Sozialisation tritt in den ersten Lebensabschnitten eines Menschen auf und kommt ausschließlich im privaten Umfeld zum Tragen, ohne den Einfluss von politischen Ämtern und Parteien in der Familie, in der Schule oder im Bildungssystem. „In dieser Phase werden nicht nur politische Kenntnisse und allgemeine politisch-ideologische Orientierungen vermittelt, sondern auch Anreize zur politischen Mobilisation gegeben.“ (Herzog: S. 49)

Die anknüpfende Phase der politischen Rekrutierung ist meist vorher mit einem Parteibeitritt verbunden, welcher die eigentliche Rekrutierung aktiviert. „Er bezeichnet daher den Übergang in das Selektionssystem im Rahmen der politischen Entwicklung.“ (Herzog: S. 49) Der Übergang von der Sozialisationsphase mit einem Parteibeitritt muss nicht fließend in die Phase der politischen Rekrutierung in ein politisches Amt übergehen, denn die politische Rekrutierung kann auch in einer späteren Lebensphase eintreten, wenn der Betroffene im Privatberuf gefestigt ist oder seine Aufstiegschancen in der Politik nutzen will. Der Eintritt in das Selektionssystem ist zudem nicht zwingend mit dem Beginn einer politischen Karriere verbunden. Bekanntlich bleiben zahlreiche Partei- und Verbandsmitglieder passiv oder entwickeln zumindest keine Karriereambitionen.

Mit der Übernahme politisch verantwortlicher Positionen beginnt die Phase der politischen Karrieren. Diese bedingen andere Faktoren und Strukturen. „Dazu gehören in erster Linie die politischen Parteien, aber auch legislative und exekutive Organe (auf den verschiedenen staatlichen Ebenen) sowie die politisch orientierten Verbände.“ (Herzog: S. 50) Eine ebenfalls bedeutende Rolle spielen unterschiedliche Vereine. Die letzte Phase der eigentlichen Elitenrekrutierung ist die bedeutsamste: Hier entscheidet sich, wie offen und demokratisch sich in einer Gesellschaft die politische Führungsauswahl vollzieht. „In dieser Phase findet auch die sogenannte „Erwachsenen-Sozialisation“ statt, d.h. die Vermittlung von politischen Werten, Einstellungen und Verhaltensmustern, die den Einzelnen in seinem Handeln prägen.“ (Herzog: S. 51)

3. 3. Theoretische Überlegungen zum Amtsverständnis kommunaler Eliten

Die Bürgermeister bekleiden eine Führungsposition in der Verwaltung und in politischen Parteien. Dabei verfügen sie über politischen Einfluss und Gestaltungsmöglichkeiten in ihrer Gemeinde. Politischer Einfluss ist zwar institutionell, rechtlich und räumlich begrenzt; dennoch spielen Erwartungshaltungen, Führungsstile und eben Amtsverständnisse in diesem Rahmen eine Rolle – Aufgaben werden unterschiedlich wahrgenommen. Grundsätzlich konnte in der Recherche zum Aspekt des Amtsverständnisses eine engere Begriffsdefinition hinsichtlich der Bestimmung des Rollenverständnisses vorgenommen werden. Um

eine theoretische Eingrenzung zu gewährleisten, wird dazu die Rollentheorie von Dahrendorf herangezogen.

3.3.1 Definition des Begriffs des Amtsverständnisses

Wie in der Einleitung festgesetzt wurde, soll der Begriff des Amtsverständnisses herangezogen werden. Termini wie dieser finden ihren Platz in der Repräsentationsforschung. „Gewählte Mandatsträger haben zunächst einmal eine strukturelle Rolle als Repräsentanten innerhalb einer bestimmten politischen Gemeinschaft inne.“ (Wilker 2019: S. 110). Diese Rolle wird dem Rolleninhaber von außen zugewiesen. „Eine Rolle an sich wird verstanden als ein Bündel von Erwartungen, die an den Inhaber einer sozialen Position gerichtet sind.“ (Scheuch/Kutsch 1975: S. 98) „Diese strukturelle Rolle wird von gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen bestimmt. Während das Rollenverständnis ein Bündel individueller Interpretationen bildet, so werden tatsächliche Handlungen des Rolleninhabers als „Rollenverhalten“ bezeichnet.“ (Wilker 2019: S. 109) Das Rollenverständnis und das Rollenverhalten sind als Elemente der strukturellen Rolle eines Rolleninhabers in einer abhängigen Beziehung verbunden. „In diesem Sinne bildet die innerhalb bestimmter gesellschaftlicher und institutioneller Rahmenbedingungen entstandene strukturelle Rolle den institutionellen Rahmen, in dem individuelle Rollenverständnisse entwickelt und ein entsprechendes Rollenverhalten ausgeübt werden.“ (Wilker 2019: S. 110) „Politische Repräsentanten nehmen in politischen Institutionen nicht nur eine, sondern mehrere Rollen ein. Je nach Rollenpartner und Kontext ist eine andere Rolle mit spezifischen Rollen und Verhaltensweisen gefordert.“ (Wilker 2019: S. 112)

3.3.2 Theorie der sozialen Rolle nach Dahrendorf

Die Theorie der sozialen Rollen ist nach Dahrendorf primär der Soziologie zuzuordnen. „Diese kann gesehen werden als „die Summe der Erwartungen und Ansprüche von Handlungspartnern, einer Gruppe, umfassenderer sozialer Beziehungsbereiche oder der gesamten Gesellschaft an das Verhalten und das äußere Erscheinungsbild des Inhabers einer sozialen Rolle.“ (Hillmann: S. 742) Jedes Individuum nimmt in den unterschiedlichen Lebensphasen (als Schüler, Student, als Familienmitglied) und Lebenssituationen (im Beruf, in einem Verein) mehrere Rollen unter dem Eindruck der jeweiligen Beziehungsmuster ein. Dahrendorf nennt drei Merkmale der sozialen Rolle:

1. Soziale Rollen sind quasiobjektive, vom Einzelnen unabhängige Komplexe von Verhaltensvorschriften.
2. Ihr besonderer Inhalt wird nicht von irgendeinem Einzelnen, sondern von der Gesellschaft bestimmt und verändert.
3. Die in Rollen gebündelten Verhaltenserwartungen begegnen dem Einzelnen mit einer gewissen Verbindlichkeit des Anspruches, sodass er sich ihnen nicht ohne Schaden entziehen kann (Dahrendorf 1965: S. 27f).

Nun mag auf den ersten Blick dieser Theorieansatz für eine politikwissenschaftliche Arbeit zu soziologisch erscheinen, gleichwohl nehmen die Bürgermeister eine spezielle Leitungs- und Schlüsselrolle im politischen Bereich ein. Für Patzelt schlägt diese Theorie eine Brückenfunktion im Hinblick auf die Politikwissenschaft:

Es schlägt die Brücke zwischen einerseits der Betrachtung des Handelns von Einzelpersonen und höchst individueller Motive sowie andererseits der Untersuchung sozialer Makrostrukturen und deren Eigenschaften und Wirkungsweisen. Die an Makrostrukturen interessierte und vom Individuum oft abstrahierende Politikwissenschaft erreicht anhand des Rollenkonzepts die Mikroebene des alltäglichen Handelns konkreter Menschen. (Patzelt 1989: S. 115)

Die Bürgermeister nehmen angelehnt an die Multifunktionalität des Bürgermeisteramtes durch Welan (2000) nicht nur eine bestimmte Rolle ein, sondern unterschiedliche Rollen hinsichtlich anderer Behörden, der Gemeindebürger oder der Gemeindebediensteten. Dies gilt auch im Umgang mit anderen Parteien und Personen in der Kommunalpolitik.

Zudem fallen in dieses Rollenverhalten subjektive Betrachtungen und Einstellungen als Amtsinhaber. Zweifellos steht im Mittelpunkt des politischen Handelns der Bürgermeister das *Wie* – wie sie das politische Amt auffassen und ausführen, wie sie etwas tun. Diese Arbeit befasst sich mit Logiken und Konstanten von Handlungsprozessen und Auffassungen der politischen Amtsträger.

3.3.3 Kommunale Eliten und Macht

In der politik- und sozialwissenschaftlichen Literatur gibt es verschiedene Denkschulen, die sich mit Macht- und Elitebegriffen auseinandersetzen. In diesem Zusammenhang sind die Arbeiten Max Webers bedeutend; dieser hat zugleich den Begriff der Macht geprägt. Die Definition von Macht bei Weber umfasst „jede Chance,

innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstehen durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht.“ (Weber 1997: S. 273) Im Verständnis von Weber kennzeichnet sich Herrschaft durch eine akzeptierte Macht, mit dem Verzicht auf Zwang für die Durchsetzung von Macht. Weber differenziert drei Idealtypen (Weber 1997: S. 273): a) Traditionelle Herrschaft, b) Charismatische Herrschaft, c) Legale Herrschaft.

Die traditionelle Herrschaft beruft sich auf den Glauben an eine gewohnte Autorität in einer Ordnung mit seit jeher bestehenden Regeln, während bei der charismatischen Herrschaft außergewöhnliche Fähigkeiten und Qualifikationen der herrschenden Person zentral sind. „Die legale Herrschaft wird durch bestehende Satzungen, Ordnungen oder Regeln legitimiert; daran sind die herrschenden Personen gebunden. Die herrschende Person darf nur im Ausmaß dieser Regeln tätig sein.“ (Klammer 2000: S. 19)

Die Machtausübung und der Herrschaftsgedanke der Bürgermeister im politischen System knüpfen sich an legale Regeln wie jene der Bundes- oder Landesverfassungen sowie des bürokratischen Verwaltungshandelns. Sie müssen nach den rechtlichen Regeln und mit den anderen kommunalen Organen agieren; sie befinden sich aber gleichzeitig selbst in einer bürokratischen Hierarchie, die dem Amt Grenzen setzt. Gleichwohl können in mancher Hinsicht bei den Bürgermeistern Elemente der charismatischen Herrschaft auftreten, sei es wenn sie gewisse Fähigkeiten haben (Rhetorik, Organisationstalent) oder wenn sie ein empathisches Auftreten zu anderen Menschen zeigen.

„Die Erforschung von lokalen Eliten hat ihren Ursprung in den Vereinigten Staaten nach 1945 mit der *Community-Power-Forschung*.“ (Klammer 2000: S.18)

„*Community*“ wird hierbei als juristische oder geographische Einheit, das heißt im deutschen Kontext, als Gemeinde und weniger als soziologische Einheit verstanden (Kersting 1999: S. 149). „Ziel der empirisch angelegten *Community-Power-Forschung* ist die Untersuchung kommunaler Machtstrukturen und Elitenbildungsmechanismen.“ (Klammer 1999: S. 20). Die *Community-Power-Analyse* orientiert sich an drei Ansätzen zur Identifizierung von Eliten: 1) am Positionsansatz, 2) am Reputationsansatz und 3) am Entscheidungsansatz.

Im Positionsansatz werden Personen aus dem politischen, sozialen und wirtschaftlichen Leben einer Gemeinde untersucht, die Inhaber von Führungspositionen in lokalen Institutionen und Organisationen sind. „Die Positionstechnik geht von der Annahme aus, dass Macht sich von formalen Entscheidungskompetenzen in einem Institutionsgefüge ableiten lässt.“ (Borghorst 1979: S. 24) Elitemitglieder werden somit über die Bekleidung wichtiger, öffentlicher Ämter bestimmt. Dazu gehören Amtsinhaber von Leitungspositionen im politisch-administrativen kommunalen System. Die Identifizierung und Auswahl jener Institutionen, deren Besetzung Eliten ausmachen, stellt eine Schwierigkeit dar. „Des Weiteren ist legale Machtausübung nicht identisch mit faktischer Machtnutzung.“ (Klammer 1999: S. 20)

Neben der Positionsmethode finden sich in der *Community-Power-Forschung* der Reputations- und der Entscheidungsansatz. Diese beiden Ansätze konzentrieren sich eher auf jene Personen, die zwar in kommunalen Machtstrukturen faktisch Macht und Einfluss haben, aber in ihren Positionen unabhängig sind. Der Reputationsansatz identifiziert diejenigen Personen als Elitemitglieder, die nach der Meinung der Bevölkerung oder von „Experten“ als einflussreich in wirtschaftlichen, politischen oder gesellschaftlichen Institutionen gelten (Klammer 1999: S. 21). Sie bekommen kraft ihrer eigenen Reputation den Elitenstatus zugeschrieben. „Der Entscheidungsansatz umfasst Elitemitglieder, die in einem politischen Entscheidungsprozess erfolgreich Einfluss nehmen – konkret konstituieren sich die Eliten aus diesen Entscheidungsprozessen.“ (Klammer 1999: S. 20.) Für den hier behandelten Untersuchungsgegenstand wird der Positionsansatz verwendet, da sich diese Arbeit mit den Amtsinhabern der Bürgermeisterämter befasst. Ihre Stellung in kommunalen Machtstrukturen ergibt sich über die Amtsinhaberschaft.

4. Methodik

Folgend erfolgt ein Überblick über die Methodik der Datenerhebung und Datenauswertung.

4.1. Datenerhebung

Für den Themenbereich der Karrierewege der Bürgermeister erfolgte die Datenerhebung über einen schriftlichen Fragebogen, der einem persönlichen und politischen Lebenslauf ähnelte. Nicht nur politische Stationen und Hintergründe wurden abgefragt, sondern auch persönliche Determinanten wie Schulausbildung und Berufsstationen. Die Kontaktaufnahme erfolgte zum einen Teil über E-Mail-Verkehr, zum anderen Teil wurden die Dokumentenblätter persönlich in den Gemeindeämtern bei den Mitarbeitern mit der Bitte um Weiterleitung an den Bürgermeister abgegeben. Die Datenerhebung erfolgte von Mitte März bis Juli 2019, die Rücklaufquote betrug 68,2 %, 30 der 44 Bürgermeister sendeten ihre ausgefüllten Dokumentenblätter zurück. Hinsichtlich der Erhebung des Amtsverständnisses wurden Interviews mit Bürgermeistern geführt. Es wurde dabei darauf geachtet, dass Bürgermeister aus einer bevölkerungsmäßig kleinen (bis 2.500 Einwohner) bzw. großen (über 10.000 Einwohner) Gemeinde miteinbezogen wurden. Für die Interviews wurde ein entworfenen Leitfaden herangezogen. Der Leitfaden ist im Anhang zu finden. Die Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Die Transkripte werden dieser Arbeit nicht angehängt, sondern persönlich aufbewahrt. Aufnahmeorte der Interviews waren in allen Fällen die Gemeindeämter.

4.1.2. Datenauswertung

Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring wird für die Datenauswertung beider Themenbereiche verwendet. „Das Ziel der Inhaltsanalyse ist die Analyse von Material, das aus irgendeiner Art von Kommunikation stammt.“ (Mayring 2015: S. 11). Diese Auswertungsmethode gilt als Standardanalyse in der empirischen Sozialforschung:

„Die qualitative Inhaltsanalyse versucht, aus der großen Gesamtmenge der im Forschungsprozess anfallenden Textdaten, seien es transkribierte Interviews oder Dokumente, die für die Forschungsfragen relevanten Passagen und Aussagen herauszufiltern. Sie muss deshalb als ein nach expliziten Regeln vorgehendes Verfahren zur Reduktion von Datenmengen und zur Explizierung der Kernaussagen oder Kernthemen verstanden werden.“ (Wagemann 2014: S. 115)

Wichtig ist die Einbettung der Methodik im Bezug des Datenmaterials. „Der Bestimmung des Ausgangsmaterials sowie der Analyse seiner Entstehungssituation und seiner formalen Charakteristika kommt eine wichtige Rolle zu. Bei der Bestimmung der Richtung der Analyse ist es nun wichtig, das Material in ein Kommunikationsmodell eingeordnet zu sehen, um festzustellen, ob das Ziel der Analyse der Text selbst, der Textproduzent, der dazugehörige Objektbereich, die Zielperson oder der Textgegenstand mit seinem sozio-kulturellen Hintergrund sein soll“. (Mayring 1991: S. 210) „Im allgemeinen Ablaufmodell schließen sich sodann die Schritte der theoretischen Differenzierung der Fragestellung und die darauf bezogene Zusammenstellung des gegenstandsspezifischen konkreten Ablaufmodells an.“ (Ebd.: S. 210)

Je nach Forschungsinteresse und Forschungsgegenstand stehen drei Auswahltechniken nach Mayring zu Verfügung: die Zusammenfassung, die Explikation oder die Strukturierung. Bei der zusammenfassenden Analysetechnik stehen die Reduktion des Textkorpus (Paraphrasieren) in der Folge der Umformulierung des Textmaterials sowie die anschließende abstrakte Bündelung des reduzierten und umformulierten Textinhaltes im Zentrum. „Hier wird das Material so weit zu reduzieren versucht, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben, aber ein überschaubarer Kurztext entsteht.“ (Mayring 1991: S. 210) Am Ende dieses Verfahrens werden Paraphrasen mit ähnlichen Inhalten in einem Kategoriencluster systematisiert und mittels einer neuen Formulierung wiedergegeben.

Die Explikationstechnik strebt das Gegenteil der zusammenfassenden Technik an: Ziel ist es, den bestehenden Text oder einzelne Textteile um weiteres Textmaterial (durch zusätzliche Literatur, Daten, Begriffe) zu erweitern, um ebendiese besser verstehen oder erläutern zu können. „Dabei lässt sich unterscheiden zwischen einer engen Kontextanalyse, die nur das direkte Textumfeld heranzieht, und einer weiten Kontextanalyse, die Zusatzmaterial über den Text hinaus (Information über Kommunikator, Gegenstand, soziokulturellen Hintergrund, Zielgruppe) sammelt.“ (Mayring 1991: S. 212)

„Bei den strukturierenden qualitativen Inhaltsanalysen handelt es sich um deduktive Kategorienanwendungen, in deren Rahmen das Kategoriensystem vorab theoriegeleitet entwickelt und dann an den Text herangetragen wird. Zentrales

Hilfsmittel stellt hierfür der Kodierleitfaden dar, der für jede Kategorie eine Definition, typische Textpassagen als Ankerbeispiele und Kodierregeln zur Abgrenzung zwischen den Kategorien enthält.“ (Mayring 2014: S. 548)

4.1.3. Weitere Prinzipien der qualitativen Inhaltsanalyse

- „Die qualitative Inhaltsanalyse geht regelgeleitet vor, statt „freie“ Interpretationen zu kreieren. Sie folgt einem für die jeweilige Analyse zusammengestellten, an den Grundformen der Inhaltsanalyse orientierten Ablaufmodell.
- Der Grundvorgang besteht nun in der regelgeleiteten Zuordnung von (entweder induktiv am Material entwickelten oder deduktiv vorab aufgestellten) Kategorien zu konkreten Textstellen, den inhaltsanalytischen Zuordnungsregeln folgend.
- Die Systematik der Inhaltsanalyse zeigt sich auch darin, dass vorab Analyseeinheiten definiert werden: die Kodiereinheit legt den minimalen Textbestandteil fest, der ausgewertet werden darf (semantische Einheit, Wort, Satz usw.); die Kontexteinheit bestimmt, welche Informationen für die einzelne Kodierung herangezogen werden dürfen (Satz, Absatz, Interviewantwort, ganzes Interview, Zusatzkontextmaterial) und die Auswertungseinheit schließlich definiert die Materialportion, der ein Kategoriensystem gegenübergestellt wird (ganzes Material, Materialteile, Mehrfachkodierungen usw.).“ (Mayring 2014: S. 546)

Im Zentrum einer qualitativen Inhaltsanalyse steht die Kategorienbildung, die Reduktion des Textmaterials auf bestimmte Kategorien. In dieser Arbeit wird sowohl von einer induktiven als auch einer deduktiven Kategorienbildung ausgegangen: Grundsätzlich wird für die politischen Karrierewege eine induktive Kategorienbildung herangezogen, da in diesen Fällen die theoretischen Überlegungen von Herzog (1975) vorausgehen. Des Weiteren orientieren sich dabei die Kategorien an den relevanten Inhalten und Themenbereichen des standardisierten schriftlichen Fragenbogens. Der bisher kaum erforschte Gegenstand der Amtsverständnisse von kommunalen Führungspersonen erfährt eine deduktive Kategorienbildung, die Kategorien werden direkt aus dem Textmaterial entnommen.

4.2. Interviewart

Als Interviewvarianten wurde eine Mischung aus einem explorativen und systematisierenden Experteninterview herangezogen.

Für die durchaus subjektiven Sichtweisen der Befragten im Hinblick auf das Amtsverständnis wurde bei der Interviewart auf eine explorative Vorgangsweise zurückgegriffen, die aber in einem systematisierenden Leitfaden strukturiert ist. Diese Befragungstechnik wurde gewählt, um den befragten Bürgermeisterinnen ihren Meinungs- und Wissenstand über den Untersuchungsgegenstand des Amtsverständnisses zu entlocken. Sie wird zudem angewendet, wenn kaum oder gar kein theoretisches Vorwissen vorhanden ist. Nach einer Einstiegsfrage wurden drei Themenblöcke Teil des standardisierten Leitfadens; die Befragten waren hinsichtlich dieser Themenblöcke dazu angehalten, auf die Fragen vertiefend und nach ihren eigenen Erfahrungen und Sichtweisen zu antworten. Die Unterteilung in Themenblöcke folgt der Logik der Standardisierung und der Systematisierung, um ein Abschweifen des Befragten außerhalb des Forschungsthemas zu verhindern. Grundinteresse dieser Befragungstechnik sind die Sichtweisen des Befragten.

„Die Experten können dabei selbst Teil des zu untersuchenden sozialen Handlungsfeldes sein und die zentrale Zielgruppe der Untersuchung bilden.“ (Bogner 2014: S. 23). „Das im explorativen Interview Dargestellte dokumentiert, was den Gesprächspartnern in Bezug auf die angesprochenen Themen jeweils als mitteilungs-fähig und mitteilungs-würdig und was ihnen eben als nicht erwähnenswert erschienen ist.“ (Honer 2011: S. 43) Ein anderes Merkmal der explorativen Vorgangsweise ist die offene Interviewführung; diese soll gemeinsam mit dem standardisierten Leitfaden einen breiten Wissenstand über das Forschungsfeld generieren. Es geht schlicht darum, erste Deutungen, Orientierungen oder Handlungsmaxime der Befragten über das Forschungsthema zu eruieren.

„Generell legt die explorative Variante keinen Wert auf Standardisierbarkeit; zugleich wird diese Lücke aber mit dem Leitfaden geschlossen. Grundsätzlich gilt, dass das Ziel eine allgemeine Sondierung im empirischen Feld ist.“ (Bogner 2014: S. 24)

Die Verwendung eines Leitfadens ist der wesentliche Bestandteil eines systematisierenden Experteninterviews. „Das Erkenntnisziel dieser Art von Interviews

liegt in der möglichst weitgehenden und umfassenden Erhebung des Sachwissens der Experten bezüglich des Forschungsthemas.“ (Bogner 2014: S. 25) Mit Hilfe des systematisierenden Verfahrens versucht man, die Informationsgewinnung im Forschungsfeld zu vertiefen. „Entsprechend erfolgt die Durchführung des Interviews mit einem relativ ausdifferenzierten Leitfaden, der dem Bemühen dient, alle Lücken zu schließen, die im Informationsstand der Forscher bestehen.“ (Bogner 2014: S. 25)

4.2.1 Experteninterview

Ein Experteninterview ist eine spezielle kommunikative Interaktion; angesichts dieser Tatsache stellt sich in der Wissenschaft die Frage, wer als Experte angesehen bzw. bezeichnet werden kann. In dieser Gelegenheit soll aber klar gemacht werden, dass die Bürgermeister mit ihrem Amtsträgerstatus als Experten mit spezialisiertem Wissen im Forschungsfeld der kommunalen Führungspolitik bezeichnet werden können. Deshalb wird das Experteninterview für die Datenerhebung verwendet, um dem Erkenntnisgewinn für das Forschungsthema gerecht zu werden. In diesen Fällen kann die etwas veraltete synonyme Bezeichnung des Experteninterviews, nämlich jene des Eliteninterviews, herangezogen werden.

„Experten lassen sich als Personen verstehen, die sich – ausgehend von einem spezifischen Praxis- oder Erfahrungswissen, das sich auf einen klar begrenzbaren Problemkreis bezieht – die Möglichkeit geschaffen haben, mit ihren Deutungen das konkrete Handlungsfeld sinnhaft und handlungsleitend für Andere zu strukturieren.“ (Bogner 2014: S. 13)

Meuser und Nagel bezeichnen als Experten alle jene Personen, die *„über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügen.“* (Meuser/Nagel 1994: S. 443)

4.2.2. Welches Wissen interessiert uns im Rahmen von Experteninterviews?

Die interviewten Bürgermeister verfügen über ein bestimmtes Wissen, das ausschließlich über sie als Amtsperson generierbar ist; sie besitzen ein Sonderwissen, das sie über ihren privilegierten Status als lokale Eliten erlangen. Zudem ist ihr Wissen durch ihre Positionsstellung politikwissenschaftlich relevant, um sie einer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen

Bogner unterscheidet drei verschiedene Bedeutungen von Expertenwissen (Bogner 2014: S. 17):

- **Technisches Wissen:** Im Hinblick auf dieses Wissen verfügt der Befragte über die meiste Exklusivität. „Unter technischem Wissen verstehen wir Daten, Fakten, „sachdienliche Informationen“ und Tatsachen. Die Befragten genießen privilegierte Zugänge zu bestimmten Informationen, über die wir als Forscher nicht verfügen.“ (Bogner 2014: S. 14) Meist handelt es sich dabei um typisches und Fachwissen von Experten und Wissenschaftlern, die in ihrem Metier Kenntnisse über Sachverhalte und Fakten verfügen. Häufig ist dieses Wissen objektiv.
- **Prozesswissen:** Dieses Wissen ist eine Art Erfahrungswissen, das der Experte in seinem Handlungs- und Tätigkeitsfeld erlangt. „Es umfasst Einsicht in Handlungsabläufe, Interaktionen, organisationale Konstellationen, Ereignisse usw., in welche die Befragten involviert sind oder waren. Dieses Wissen ist stärker standort- und personengebunden.“ (Bogner 2014: S. 18). Es entsteht aufgrund von Erfahrungen, welche die Experten in ihrem Feld gemacht haben.
- **Deutungswissen:** Diese Wissensart betrifft vornehmlich subjektive Ansichten der Experten; es ist somit nicht nur faktisches und objektives Wissen. Das Deutungswissen gibt Auskunft über subjektive Relevanzen sowie Interpretationen und Wahrnehmungen der Experten zu einem untersuchten Phänomen. „Es umfasst zugleich auch die normativen Dispositionen: Zielsetzungen, Bewertungen usw. – es ist nicht nur „sachliches“ Wissen.“ (Bogner 2014: S. 19) Damit rücken die subjektiven Deutungsperspektiven in den Blickpunkt. „Diese in den einzelnen Interviews erhobenen Perspektiven können durchaus kollektiv geteilt werden, z.B. innerhalb bestimmter Expertenkulturen oder Organisationen. Zudem interessiert uns in unseren Erhebungen meist gerade diese geteilte, kollektive Dimension“ (Ebd.: S. 19)

Die Experten verfügen über verschiedene Arten von Wissen, diese können noch in zwei unterschiedliche Dimensionen unterteilt werden: „Implizites Wissen umfasst

dabei dementsprechend das eigentliche geistige Eigentum des Experten, welches nur diesem aufgrund seiner Handlungen und Sichtweisen zur Verfügung steht und welches noch nicht niedergeschrieben wurde. Es ist über andere Erhebungsarten nicht zugänglich.“ (Kaiser 2014: S. 44). „Explizites Wissen kann auf andere Erhebungsarten generiert werden oder ist schon in kodifizierter Form wiedergegeben.“ (Kaiser 2014: S. 44.). „Es ist durch seine niedergeschriebene Form durch Wörter, Sätze oder Zahlen jederzeit reproduzierbar und stellt eine spezifische Art des Wissens dar. Bei Betrachtung der drei Wissensbedeutungen lässt sich das technische Wissen eher als explizite Wissensform charakterisieren, hingegen das Prozess- und Deutungswissen als implizite Art.“ (Kaiser 2014: ebd.)

Nicht nur weil sie zum Forschungsgegenstand gehören, wurden die Bürgermeister als Experten für die Interviews herangezogen, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass sie über das Praxiswissen mit ihrer Amtsausübung verfügen. Ergänzt wird ihr Praxiswissen durch die Kenntnisse über die Rahmenbedingungen (Deutungswissen), welche nicht anders zugänglich sind.

Insgesamt wurden im Leitfaden für dessen Erfassung folgende Themen abgefragt:

- Persönliche Einschätzungen (Positives/Negatives an der Amtstätigkeit, Erfordernisse, selbstreflexive Positionen)
- Verortung des Bürgermeisteramtes (Bedeutung im politischen System, Rechtsstellung)
- Aspekte des Bürgermeistersamtes (Vergütung, Wahlmodus, Zusammenarbeit mit anderen Behörden, Verbesserungsvorschläge)

Die erfassten Thematiken um die Amtsverständnisse werden für eine bessere Übersicht kategorisiert und in Kapiteln in der Auswertung unterteilt.

5. Fallauswahl: Der Verwaltungsbezirk Gänserndorf

Der Bezirk Gänserndorf liegt in der Hauptregion Weinviertel; er grenzt im Westen und im Norden an den Bezirk Mistelbach, im Süden an den Bezirk Bruck an der Leitha sowie im Südwesten an die Bundeshauptstadt Wien und an den Bezirk Korneuburg. Östlich grenzt an ihn die Slowakei. Sitz der Bezirksverwaltungsbehörde und zugleich Bezirkshauptstadt ist Gänserndorf – Bezirkshauptmann ist Martin Steinhäuser. Der Bezirk gliedert sich in 44 Gemeinden, darunter fünf Stadtgemeinden (Groß-Enzersdorf, Gänserndorf, Deutsch-Wagram, Marchegg und Zistersdorf) und 26 Marktgemeinden. Im Bezirk selbst liegt das Marchfeld.

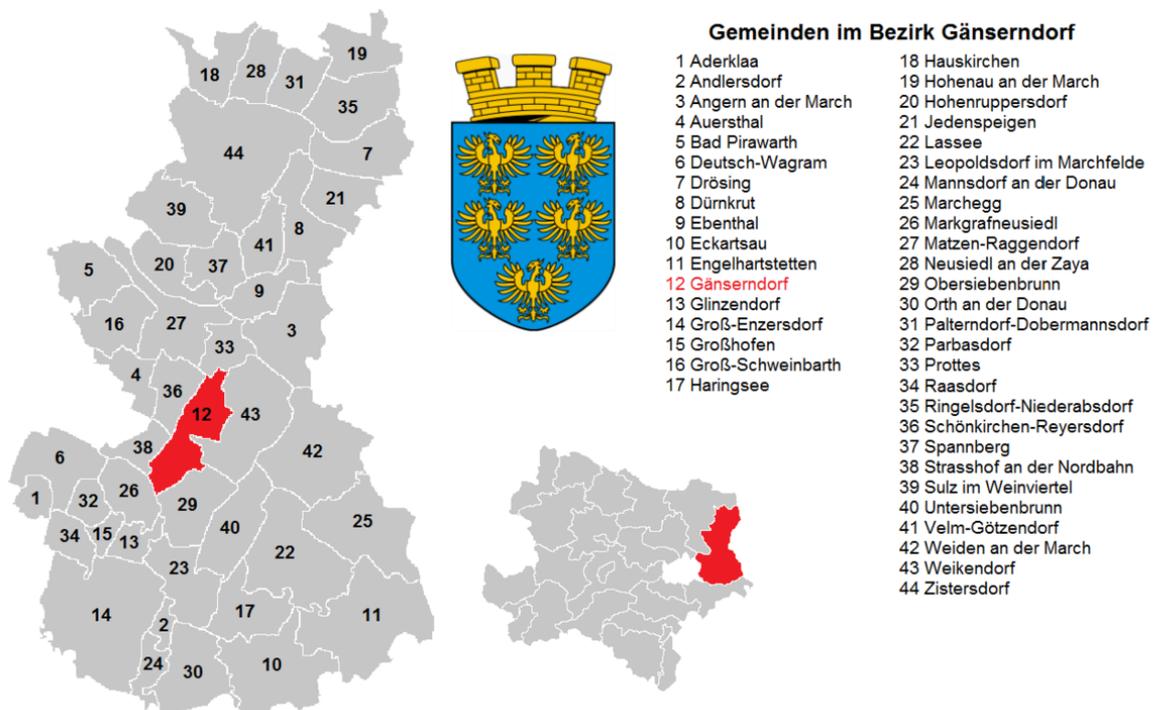


Abbildung 1: Quelle Wikipedia

Mit 1. Jänner 2018 hatte der Bezirk Gänserndorf 102.000 Einwohner. Der Bezirk ist durchaus ländlich in Kleingemeinden geprägt, die vier bevölkerungsreichsten Gemeinden Gänserndorf (11.404 Einwohner), Groß-Enzersdorf (11.200) und Strasshof an der Nordbahn (10.009) sowie Deutsch-Wagram (8.600 Einwohner) liegen allesamt im prosperierenden Wiener Umland.

Insgesamt profitieren die südlichen Gemeinden vom Zuzug in das Wiener Umland, während die Gemeinden im Norden des Bezirks mit Abwanderung zu kämpfen haben.²

Die Anzahl der Gemeinden nach Einwohnerzahl stellt sich im Detail wie folgt dar:

² <https://www.noen.at/gaenserndorf/einwohnerzahl-entwicklung-sueden-waechst-der-norden-schrumpft-einwohnerzahl-entwicklung-bewohner-46236089#>, abgerufen am 5. Mai 2019.

0 - 500 Einwohner	6 Gemeinden
501 - 1000 Einwohner	6 Gemeinden
1001 - 1500 Einwohner	12 Gemeinden
1501 - 2000 Einwohner	5 Gemeinden
2001 - 3000 Einwohner	9 Gemeinden
3001 - 5000 Einwohner	2 Gemeinden
mehr als 5000 Einwohner	4 Gemeinden

Aus wirtschaftlicher Sicht sind vor allem die Landwirtschaft und die Weinbauwirtschaft die bedeutendsten Wirtschaftszweige des Bezirks. „Die Geschichte der österreichischen Erdöl- und Erdgasindustrie und im Speziellen der OMV war und ist auch sehr eng mit der Geschichte des Bezirkes Gänserndorf verbunden.“ (Korinek: S. 11) In der Gegend um Zistersdorf wurde 1933 zum ersten Mal in Österreich erfolgreich Erdöl gewonnen, mit anderen aufgeschlossenen Ölfeldern bei Neusiedl/Zaya, Matzen, Bad Pirawarth und um Gänserndorf war die Erdölproduktion für die Menschen in den Gemeinden des Bezirks ein relevanter Impulsgeber für die ganze Region. „Der wirtschaftliche Aufschwung der Gemeinden im Bezirk war auch stets mit dem Wachstum der OMV verbunden.“ (Korinek: S. 13). Größere Arbeitgeber neben der OMV in der Industrie gibt es im Süden des Bezirks mit der Zuckerfabrik in Leopoldsdorf, mit der Firma Austro-Frost in Großenzersdorf und der Firma Shire in Orth an der Donau. Mehr als drei Viertel der Arbeitnehmer sind Berufspendler nach Wien.

Seinen historischen Ursprung hatte der Bezirk mit der Errichtung einer Bezirkshauptmannschaft in der damaligen Gemeinde Untergänserndorf. „Die Amtswirksamkeit der Bezirkshauptmannschaft Untergänserndorf begann am 17. Juni 1901 und umfasste die damaligen Gerichtsbezirke Matzen, Zistersdorf und Marchegg.“ (Korinek: S. 43)

Zuvor war die Bezirkshauptmannschaft in Groß-Enzersdorf angesiedelt. Nachfolgend findet eine Auflistung der Bürgermeister im Bezirk Gänserndorf (Stand 1. Juni 2019) ihre Stelle:

Gemeinde	Bürgermeister	Einwohner
Aderklaa	Bernhard Wolfram	207 Einwohner
Andlersdorf	Gerhard Paier	173 Einwohner
Angern an der March	Robert Meißl	3384 Einwohner
Auersthal	Erich Hofer	1932 Einwohner
Bad Pirawarth	Kurt Jantschitsch	1671 Einwohner
Deutsch-Wagram	Friedrich Quirgst	8651 Einwohner
Drösing	Josef Kohl	1132 Einwohner
Dürnkrot	Herbert Bauch	2276 Einwohner
Ebenthal	Raimund Kolm	923 Einwohner
Eckartsau	Rudolf Makoschitz	1283 Einwohner
Engelhartstetten	Josef Reiter	2205 Einwohner
Gänserndorf	Rene Lobner	11.196 Einwohner
Glinzendorf	Andreas Iser	273 Einwohner
Groß-Enzersdorf	Monika Obereigner-Sivec	10.825 Einwohner
Groß-Schweinbarth	Marianne Rickl	1254 Einwohner
Großhofen	Georg Weichand	90 Einwohner
Haringsee	Roman Sigmund	1189 Einwohner
Hauskirchen	Helmut Arzt	1234 Einwohner
Hohenau an der March	Wolfgang Gaida	2724 Einwohner
Hohenruppersdorf	Hermann Gindl	912 Einwohner
Jedenspeigen	Alfred Kridlo	1070 Einwohner
Lasseo	Kurt Grammanitsch	2720 Einwohner
Leopoldsdorf im Marchfelde	Thomas Nentwich	2821 Einwohner
Mannsdorf/Donau	Christoph Windisch	359 Einwohner
Matzen-Raggendorf	Claudia Weber	2875 Einwohner
Neusiedl/Zaya	Andreas Keller	1265 Einwohner
Obersiebenbrunn	Herbert Porsch	1682 Einwohner
Orth/Donau	Johann Mayer	2067 Einwohner
Palterndorf-Dobermannsdorf	Eduard Ruck	1330 Einwohner
Parbarsdorf	Georg Iser	169 Einwohner
Prottes	Karl Demmer	1431 Einwohner
Raasdorf	Walter Krutis	653 Einwohner
Ringelsdorf-Niederabsdorf	Peter Schaludek	1253 Einwohner
Schönkirchen-Reyersdorf	Peter Hofinger	1974 Einwohner
Spannberg	Herbert Stipanitz	1002 Einwohner
Strasshof an der Nordbahn	Ludwig Deltl	9729 Einwohner
Sulz im Weinviertel	Angela Baumgartner	1194 Einwohner
Untersiebenbrunn	Rudolf Steinmetz	1725 Einwohner
Velm-Götzendorf	Gerald Haasmüller	725 Einwohner
Weiden an der March	Franz Neduchal	996 Einwohner
Weikendorf	Johann Zimmermann	2015 Einwohner
Zistersdorf	Helmut Doschek	5354 Einwohner

6. Empirische Auswertungen

Wer sind die Bürgermeister?

6.1. Parteilzugehörigkeit

„Parteien nehmen mit ihrer Rekrutierungsfunktion einen wichtigen Platz in repräsentativen Demokratien ein. Ihnen kommt daher die Aufgabe der Auswahl, der Auslese und der Rekrutierung politischer Eliten zu.“ (Klein/Aleman 2011: S. 12) Die parteilichen Verortungen der Bürgermeister waren von allen 44 Bürgermeisterinnen zu eruieren, da diese online auf den Internetseiten der Gemeinden zu finden sind. Es ergibt sich folgendes Bild aus Sicht der Parteilzugehörigkeit:

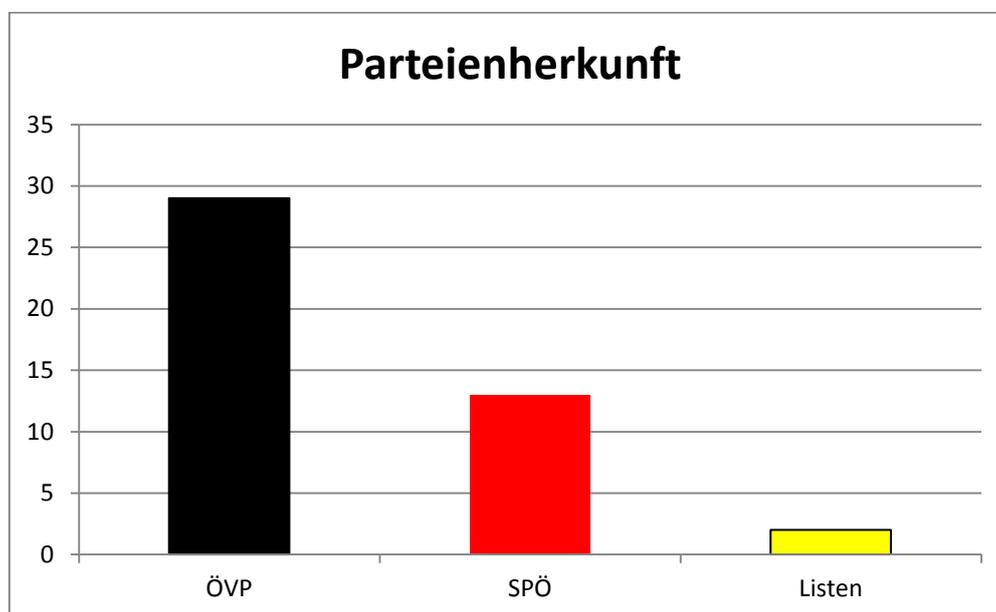


Diagramm 1

In mehr als zwei Dritteln der Gemeinden (29) stellt die ÖVP den Bürgermeister, die SPÖ in 13 Gemeinden, und im Bezirk gibt es zudem zwei unabhängige Listen-Bürgermeister. Alle Bürgermeister kommen daher fast ausschließlich aus den beiden traditionellen Großparteien ÖVP und SPÖ – das Bild der klassischen und traditionellen Aufteilung von politischen Führungskräften in der Zweiten Republik zwischen ÖVP und SPÖ zieht sich hier durch, wobei die ÖVP, wie in ganz Österreich, ihre Stellung als die Bürgermeisterpartei in den ländlichen Regionen manifestiert.

Gleichwohl ist die Anzahl der SPÖ-Bürgermeister im Vergleich zu den anderen Bezirken in Niederösterreich als besonders hoch einzuordnen, denn im Bezirk Gänserndorf stellt die SPÖ die zweitmeisten Bürgermeister. Nur im benachbarten

Bezirk Bruck/Leitha stellt die SPÖ mit fünfzehn Bürgermeistern mehr Bürgermeister. Seit der Jahrtausendwende verlor die SPÖ aber die Bürgermeisterposten in drei Stadtgemeinden. 2005 konnte die ÖVP die Bürgermeisterposten in Marchegg und Deutsch-Wagram stellen; nach der Gemeinderatswahl 2015 gab es mit Rene Lobner erstmals seit 1945 einen ÖVP-Bürgermeister in der Bezirkshauptstadt Gänserndorf. Auffallend ist aus Sicht der Gemeinden mit sozialdemokratischen Bürgermeistern, dass sich diese Gemeinden vorrangig entlang der Nordbahn und in der Nähe von industriellen Zentren befinden. Mit Strasshof, Angern an der March, Dürnkrut, Drösing und Hohenau an der March befinden sich fünf SPÖ-Gemeinden mit Haltestationen an der Nordbahn. Rund um Leopoldsdorf im Marchfelde, das selbst von einer absoluten SPÖ-Mehrheit im Gemeinderat regiert wird, befinden sich mit Untersiebenbrunn, Obersiebenbrunn und Markgrafneusiedl drei Gemeinden mit SPÖ-Bürgermeister. Leopoldsdorf ist für den Bezirk ein industrielles Zentrum, da sich dort einer der letzten zwei österreichischen Standorte einer Zuckerfabrik befindet. Eine weitere traditionelle Arbeitergemeinde im Bezirk ist Hohenau an der March. Hohenau war bis 2006 ebenfalls Standort einer Zuckerfabrik. „Die Industrialisierung bewirkte durch die Gründung der Zuckerfabrik bereits am Beginn des 20. Jahrhunderts die Bildung einer Arbeiterbewegung, die in der Sozialdemokratischen Partei organisiert war. Die Sozialdemokraten haben seit den 1920er-Jahren die Stimmenmehrheit und stellen bis heute den Bürgermeister.“ (Schenk: S. 20) Zur industriellen Entwicklung des Bezirks Anfang des 20. Jahrhunderts verstärkte auch die Verstaatlichung der Nordbahn die Arbeiterbewegung, gehören die Eisenbahner doch bekanntlich zu einer traditionellen sozialdemokratischen Klientel. Lokale industrielle Zentren und die Eisenbahnwirtschaft sind Erklärungen für die Anzahl SPÖ-geführter Gemeinden.

Bedingt durch die bäuerliche Prägung vieler Gemeinden, vor allem in den Kleingemeinden des Marchfelds und in den Weinbaugemeinden im Norden des Bezirks, kann die ÖVP ihre tiefe Verankerung in den ländlichen Regionen auch im Bezirk für die politische Gestaltung in den Gemeinden nutzen.

In Schönkirchen-Reyersdorf und Andlersdorf stehen die einzigen beiden unabhängigen Bürgerlisten-Bürgermeister an der Spitze ihrer Gemeinde. Der Bürgermeister von Schönkirchen-Reyersdorf, Peter Hofinger, kam ursprünglich aus der ÖVP. Vor der Gemeinderatswahl 2015 trat er nach innerparteilichen Unstimmigkeiten aus der ÖVP aus und gründete eine Bürgerliste. Unter der

Parteienperspektive lässt sich schließen, dass die Bürgermeister zum großen Teil der ÖVP entstammen.

6.2. Geschlechterzugehörigkeit

Wie die Parteienherkunft konnte die Geschlechterzugehörigkeit von allen Bürgermeistern eruiert werden. Das Geschlecht ist ein weiteres bedeutendes soziodemographisches Merkmal bei empirischen Erhebungen. In der Politikwissenschaft wird es bei Fragen nach der politischen Repräsentation zwischen Männern und Frauen verwendet.

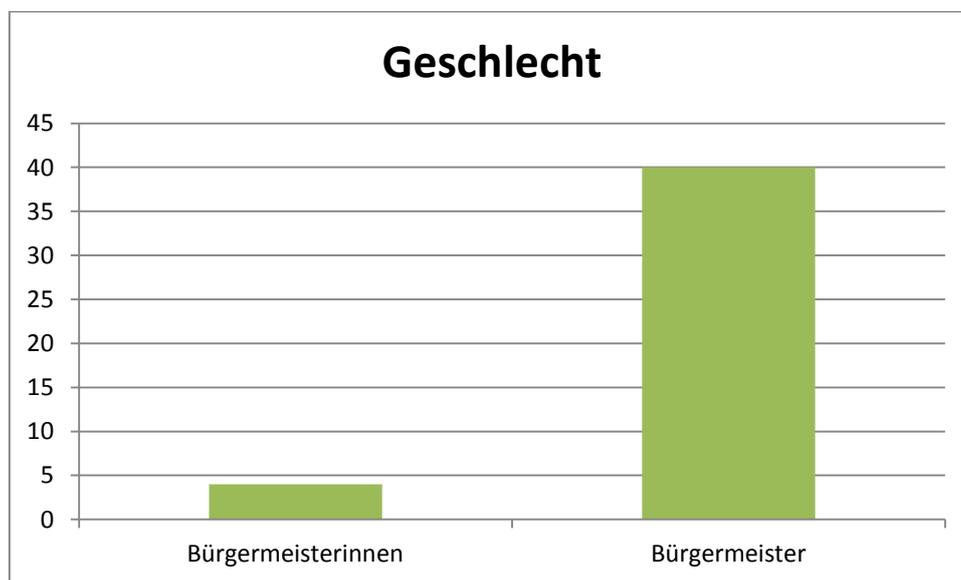


Diagramm 2

Lediglich vier von 44 Bürgermeistern sind Frauen – das entspricht einem Frauenteil von 9 %. Dieser liegt damit über dem österreichweiten Anteil (8%), aber unter dem Frauenanteil im Bundesland Niederösterreich (10,2%). In den Gemeinden Groß-Schweinbarth, Sulz im Weinviertel, Matzen-Raggendorf sowie in der Stadtgemeinde Groß-Enzersdorf steht eine Bürgermeisterin der Gemeinde vor. Es zeigt sich, dass Kommunalpolitik im Bezirk Gänserndorf vornehmend von Männern dominiert ist. Generell sind Frauen in Österreich auf allen politischen Ebenen und in allen Gremien (Nationalrat, Landtage, Landesregierungen, Bundesregierung) unterrepräsentiert; in der Kommunalpolitik ist aber der Frauenanteil am niedrigsten ausgeprägt. Die Gründe, warum Frauen auf kommunaler Ebene unterrepräsentiert sind, hat eine Studie (Hofer 2000) über die Situation von Kommunalpolitikerinnen im Land Salzburg festgemacht, die man mit großer Sicherheit auch auf die politischen Partizipationsmuster von Frauen in Niederösterreich umlegen kann.

Die Vereinbarkeit von politischem Engagement und Familie bzw. Beruf spielt eine wichtige Rolle. „Dieses Strukturproblem wird verstärkt durch eine nach wie vor dominierende Einstellung eines Großteils der Bevölkerung, in der traditionelle Rollenbilder und eine damit verknüpfte geschlechtsspezifische Arbeitsteilung tief verankert sind.“ (Hofer 2000: S. 19) Außerdem ist dabei anzumerken, dass sich diese Hürde auch auf die gesellschaftliche Verankerung von Frauen im Gemeindeleben auswirkt, da das Engagement in gemeindeüblichen Vereinen oft mitentscheidend für ein kommunalpolitisches Engagement ist. „Gleichzeitig stellt gerade diese Form der „gesellschaftlichen Verankerung“ für Frauen eine größere Hürde als für Männer dar, da einerseits zahlreiche Vereine nach wie vor männlich geprägt sind und andererseits intensives Engagement in Vereinen mit den Zeitstrukturen von Frauen schwer vereinbar ist.“ (Hofer: S. 20) Grundsätzlich sind nach wie vor die meisten gesellschaftlichen Strukturen und Institutionen in Gemeinden männlich dominiert: Vereine, Feuerwehren, Gasthäuser etc. Diese sind klassische Männernetzwerke, die es Frauen erschweren, gesellschaftlich, aber vor allem politisch akzeptiert zu werden.

„Als Kommunalpolitikerinnen bewegen sich Frauen in einem Bereich, der bis vor kurzem fast ausschließlich Männern vorbehalten war. Die kommunale politische Ebene ist männlich strukturiert und entspricht dahingehend, wie sie organisiert ist und was sich in ihr abspielt, überaus selten der weiblichen Erfahrungswelt.“ (Hofer: S. 9)

Des Weiteren hat die Studie aus Salzburg die allgemeine Situation der Frauen in politischen Parteien als Problem identifiziert. „Frauen beurteilen die traditionellen Politikformen und daher auch die etablierten Parteien kritischer als Männer und bevorzugen eher unkonventionelle politische Beteiligungsformen.“ (Hofer. S. 20) Diese Problematik wird mit einer Schlussfolgerung seitens einer Bürgermeisterinnen-Befragung des österreichischen Gemeindebundes aus dem Jahr 2016 untermauert. Die Befragung kam zum Schluss, dass Frauen nur in Ausnahmefällen das Bürgermeisteramt gezielt anstreben.

Frauen sind in den kommunalpolitischen Spitzenpositionen des Bezirks Gänserndorf deutlich unterrepräsentiert im Gegensatz zu ihren männlichen Amtskollegen.

6.3. Alter

„Das Alter ist ein demographisches Merkmal. Geburtsdaten von Führungsgruppen sind hinsichtlich ihres Durchschnittsalters und ihrer Aufstiegsdauer von Belang.“ (Witjes 1976: S. 78) Das Diagramm verdeutlicht die Gliederung der Altersgruppen der untersuchten Bürgermeister:

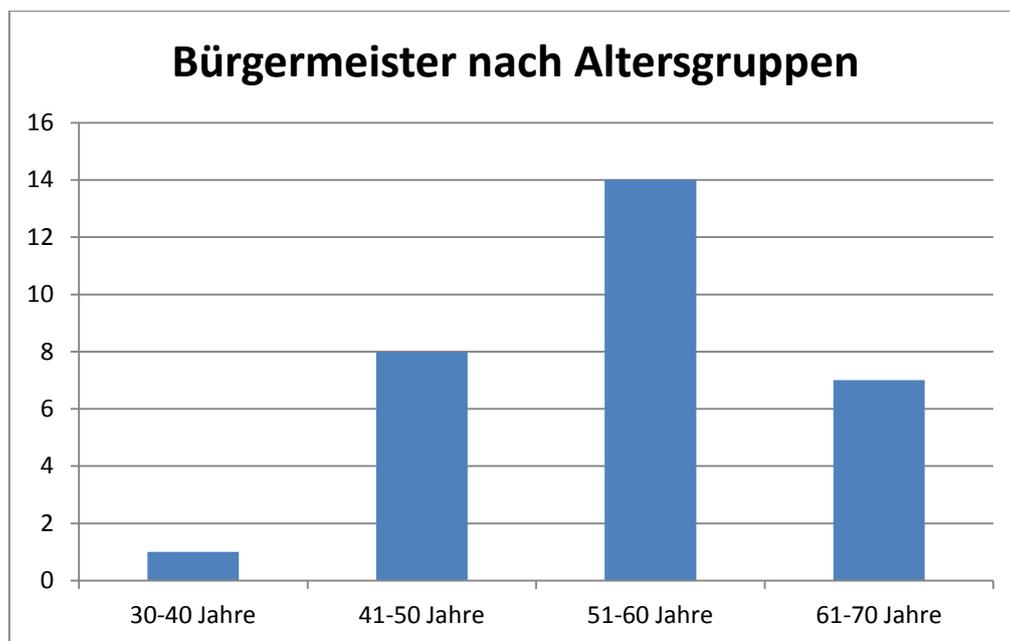


Diagramm 3

Das Bürgermeisteramt dürfte ein politisches Amt für das mittlere Alter sein, worauf die große Altersgruppe zwischen 41 bis 60 Jahren hinweist – diese Altersspanne überwiegt deutlich.

Erklärungen dafür liegen auf der Hand: In diesen Lebensjahren sind meist private und persönliche Aufgaben und Anliegen wie Familienplanung und Berufsorientierung abgeschlossen, ebenfalls kann eine gewisse soziale und ökonomische Absicherung eher dazu führen, das Bürgermeisteramt auszuführen.

Das Durchschnittsalter der Bürgermeister beträgt 53,7 Jahre. Dieter Klammer hat in seiner Bürgermeister-Studie aus dem Jahr 1999 ein Durchschnittsalter von 51,7 Jahre festgestellt, insofern weicht das Durchschnittsalter der Bürgermeister im Bezirk Gänserndorf vom damals eruierten bundesweiten Durchschnitt nicht besonders ab.

Es lässt sich daraus schließen, dass die Altersstruktur der Bürgermeister auf eine gewisse Stabilität und Erfahrung hinweist.

6.4. Lokale Herkunft der Bürgermeister

Ein wichtiges Kriterium für die Wahl zum Bürgermeister stellt die räumliche Herkunft in den politischen Biographien von Kommunalpolitikern dar. In diesem Fall wird unterschieden zwischen ortsansässig und zugezogen. „Auf kommunaler Ebene ist diese Herkunftsdimension durchaus wichtiger als die soziale Herkunft, denn sie bewirkt in der lokalen Gemeinschaft ein besonderes Vertrauensverhältnis. Ortsansässigkeit, Ortsgebürtigkeit und Ortsgebundenheit zur Vermittlung eines „Heimatgefühls“ sind eminent wichtige Kriterien.“ (Klammer: S. 56) Für Zugezogene bedarf es viel Zeit, bis diese in der Gemeinde akzeptiert und integriert sind und sich bereit fühlen, eine kommunalpolitische Aufgabe zu übernehmen:

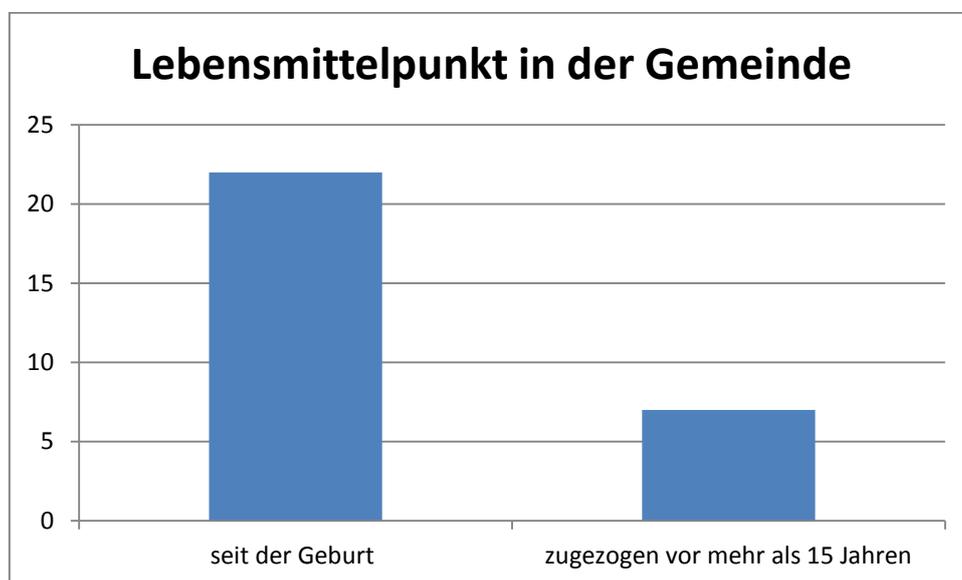


Diagramm 4

Eine große Mehrheit der Bürgermeister ist in ihren Gemeinden zeitlebens ortsansässig. Zwei Bürgermeister gaben dazu an, dass sie aufgrund von schulischen und privaten Gründen über eine längere Zeit hinweg einen anderen Lebensmittelpunkt hatten, bevor sie diesen wieder in die Gemeinde verlegt haben. Fünf Bürgermeister sind vor mehr als 15 Jahren in die Gemeinde gezogen. Dies unterstreicht die wichtige Rolle von Ortsverbundenheit als wesentliche Basis für eine kommunalpolitische Tätigkeit. Es erklärt auch, dass kein Bürgermeister weniger als 15 Jahre in der Gemeinde ansässig ist. Die Ortsansässigkeit der Bürgermeister ist essenziell.

6.5. Sozialisation in einer politischen Jugendorganisation

Politische Einstellungen, Wertvorstellungen und ideologische Ansichten entwickeln sich meist in der Jugendzeit, sei es in der Schule, in der Familie oder eben auch in politischen Jugendorganisationen. „Politisches Interesse, das politische Selbstkonzept und die Teilhabe an gemeinnütziger Tätigkeit gewinnen vor allem in diesem Lebensabschnitt an Prominenz und weisen eine hohe prädiktive Kraft für das (frühe) Erwachsenenalter auf.“ (Reinders 2016: S. 96). Folgendes Diagramm veranschaulicht die Sozialisationen der Bürgermeister in Jugendorganisationen:

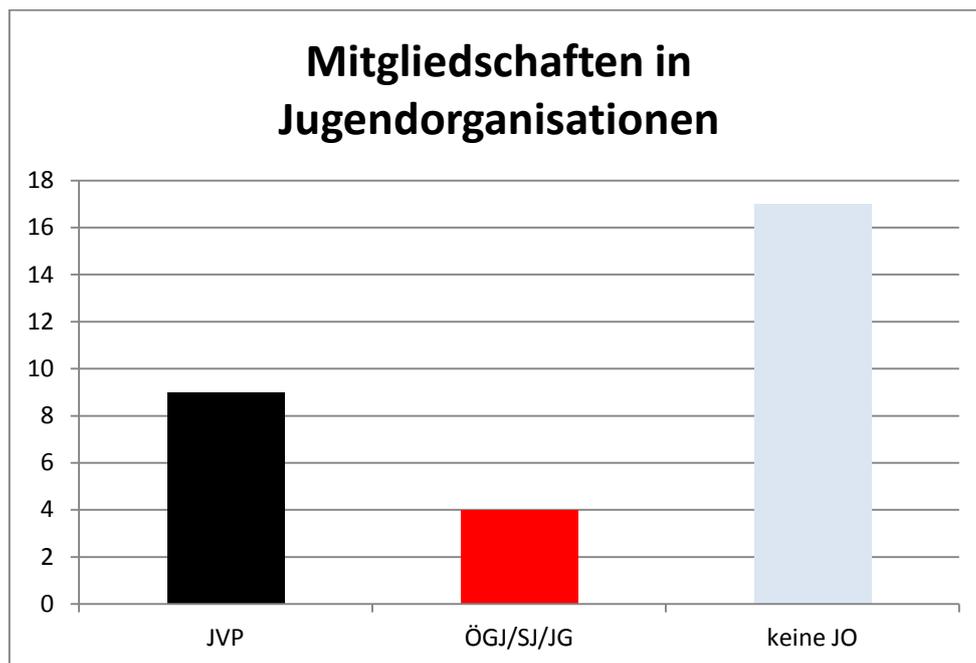


Diagramm 5

Bei den Mitgliedschaften der untersuchten Bürgermeister ist zu erkennen, dass je eine Hälfte in einer politischen Jugendorganisation Mitglied war, wohingegen die andere Hälfte keiner Jugendorganisation beigetreten war. Analog zu der Dominanz der ÖVP hinsichtlich der Parteienherkunft ist die Junge Volkspartei (JVP) die dominante politische Jugendorganisation in den ländlichen Regionen. Jene sozialdemokratischen Bürgermeister, die bereits in Jugendjahren in einer politischen Organisation tätig waren, kommen aus den unterschiedlichen sozialdemokratischen und SPÖ-nahen Jugendorganisationen: „Junge Generation“, „Sozialistische Jugend“ und „Gewerkschaftsjugend“.

6.6 Politische Familie

In einigen Gemeinden ist es nicht unüblich, dass politische Ämter und die politische Tätigkeit generationenübergreifend in einer Familie bleiben. Dieses Phänomen ist nicht nur auf Gemeindeebene feststellbar, sondern dazu finden sich aus österreichischer Sicht auf Landes- und Bundesebene ebenso einige Beispiele.³ Gefragt wurden die Bürgermeister danach, ob ihre Eltern bzw. ein Elternteil selbst in der Gemeinde politisch tätig waren bzw. war. „Zum manifesten politischen Aktivierungsgehalt des häuslichen Milieus gehören das politische Interesse der Eltern, ihre politische Gesprächsbereitschaft, ihre politischen Erziehungseinstellungen sowie die Transparenz des politischen Familienmilieus für die Jugendlichen.“ (Geißler 2013: S. 57):

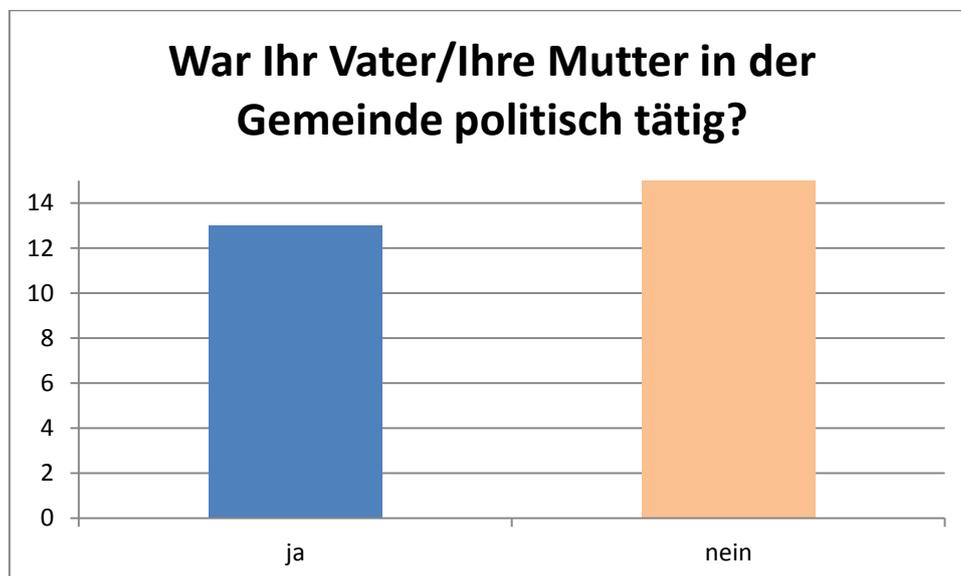


Diagramm 6

Ein fast ausgeglichenes Bild ergibt sich bei diesem Aspekt: Bei einer Hälfte der Bürgermeister traten politische und familiäre Vorgeschichten hervor, bei der anderen Hälfte nicht. Dies lässt die Vermutung zu, dass einige Bürgermeister durch die politischen Tätigkeiten und das Interesse an aktiver Kommunalpolitik von Familienangehörigen in der Gemeinde selbst geprägt werden und dadurch bereit sind, ein kommunalpolitisches Amt zu übernehmen. Hierzu werden nicht nur politische Werteinstellungen weitergegeben, sondern auch administrative, persönliche oder zeitliche Erfordernisse werden erkannt, die ein kommunalpolitisches Amt mit sich bringt, wenn ein Elternteil ein solches innehatte. Zum Teil kann man sagen, dass das Interesse an Kommunalpolitik im Elternhaus weitergegeben wird

³ Hier soll auf die Familien Pröll und Haslauer hingewiesen werden. Erwin Pröll und sein Neffe Josef waren in der Spitzenpolitik tätig. Der derzeitige Landeshauptmann Salzburg Wilfried Haslauer ist ein Nachfolger seines Vaters Wilfried sen. in dieser Position.

und dass sich dieses auf das kommunalpolitische Engagement auswirkt. Für die andere Hälfte waren die anderen beschriebenen Faktoren für ein kommunalpolitisches Engagement fördernd.

6.7. Soziale Herkunft

Als soziale Herkunft sind jene soziokulturellen und sozioökonomischen Eigenschaften aus bestimmten gesellschaftlichen Klassen zu bezeichnen, in denen man als Mensch hineingeboren wird. Damit sind nicht nur die wirtschaftlichen Ressourcen gemeint, sondern auch Wertvorstellungen über soziales und gesellschaftliches Leben. Gängige soziologische Klassifizierungen sozialer und gesellschaftlicher Schichten sind u.a. Arbeiterschicht, Selbstständige, Freiberufler oder Beamte.

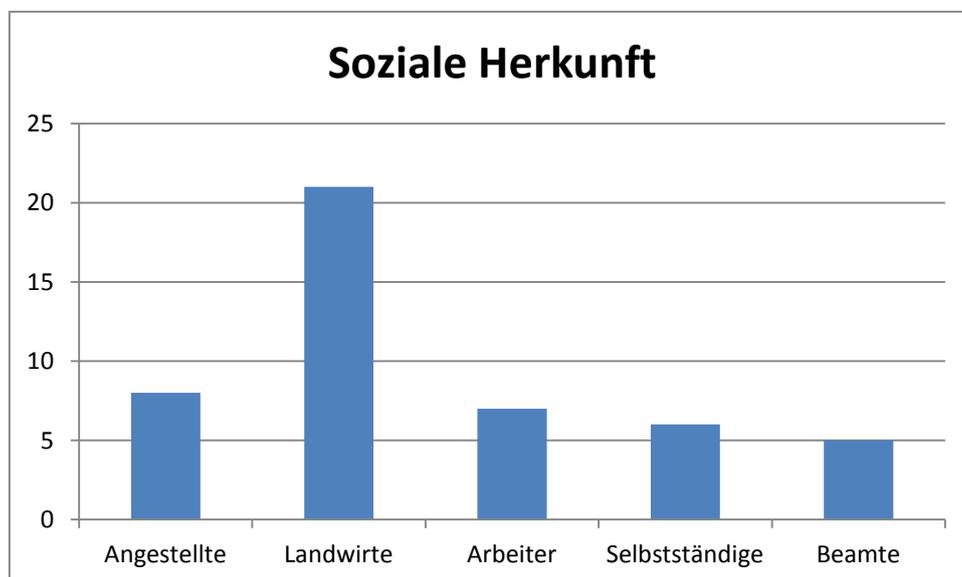


Diagramm 7

Bei der Frage nach der sozialen Herkunft der Eltern schienen Mehrfachnennungen auf. Der von der Landwirtschaft geprägte Charakter des Bezirks schlägt sich in der sozialen Herkunft der Bürgermeister nieder, denn mehr als die Hälfte der Bürgermeister stammt aus einer Bauernfamilie bzw. war ein Elternteil dieser in der Landwirtschaft beruflich tätig. Die anderen Klassifizierungen wie Angestellte, Arbeiter, Selbstständige und Beamte liegen knapp auf demselben Niveau beieinander. Alles in allem kommen die Bürgermeister aus vorrangig gut situierten Elternhäusern. Es ist auch wiederum auffallend, dass jene gesellschaftlichen Klassen (Landwirte, Beamte, Selbstständige) in der Mehrheit aufscheinen, die man aus

politischer Sicht der ÖVP zuordnen kann. Überwiegend entstammen die Bürgermeister einem konservativ geprägten sozialen Milieu.

6.8. Berufliche Tätigkeit

Berufliche Laufbahnen sind weitere Bausteine für eine politische Sozialisation; zudem kann eine berufliche Führungsposition wesentlich entscheidend für eine politische Rekrutierung in ein politisches Amt sein. „Die Beschaffenheit politischer Sozialisation im Rahmen beruflicher Arbeit wird nicht nur während der langen Dauer der Erwerbstätigkeit entwickelt, sondern bereits durch Berufsvorbereitung grundgelegt und vermittelt durch berufliche Weiterbildung strukturiert.“ (Claußen 2013: S. 115):

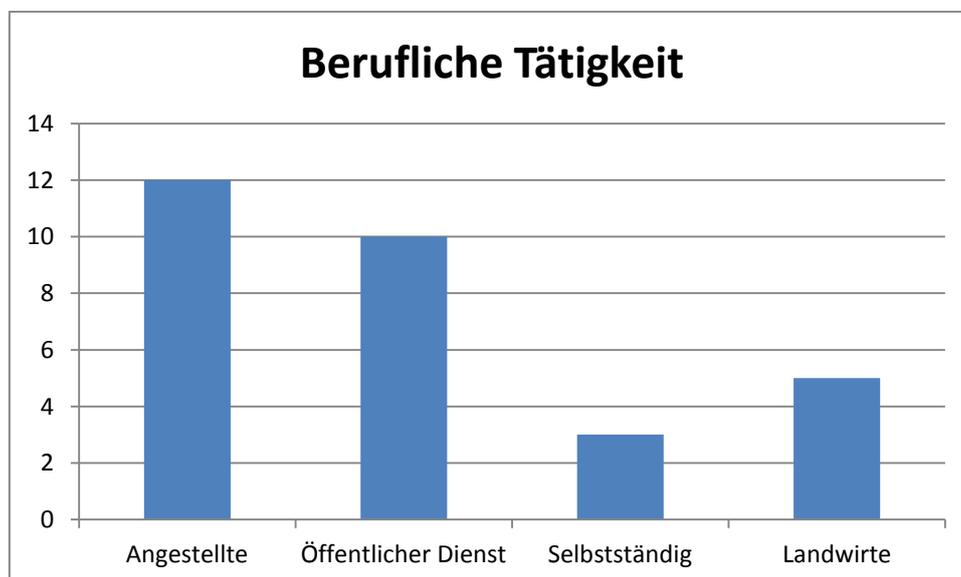


Diagramm 8

Wie dem Diagramm zu entnehmen ist, sind die bedeutendsten Berufsgruppen unter den befragten Bürgermeistern jene der Angestellten und der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, dahinter folgt die Berufsgruppe der Landwirte. Sind Selbstständige immerhin wenig repräsentiert in dieser Untersuchungsgruppe, so fehlen klassische Arbeiter- oder Handwerksberufe. Anzumerken ist aber, dass einige Bürgermeister zwar einen Lehrberuf erlernt haben, aber schließlich beruflich in mittlere Angestelltenpositionen aufgestiegen sind. Eine traditionelle Berufsgruppe unter Politikern sind Beamte aus dem öffentlichen Dienst; dies zeigt sich ebenfalls in dieser Analyse. Polizeibeamte, Finanzbeamte oder Beamte aus Körperschaften des öffentlichen Rechts finden sich unter den Bürgermeistern – einige sind selbst in ihren

Gemeinden als Gemeindebedienstete angestellt. Beamte aus dem Bundes- oder Landesdienst haben in einem kommunalpolitischen Amt den gesetzlichen Vorteil, dass sie sich während ihrer Amtszeit karenzieren lassen können. Landwirte als Berufsgruppe unter den Bürgermeister sind ebenfalls präsent; sie sind oft seit der Geburt in der Gemeinde verwurzelt.

6.9. Ausbildung

Komplementär mit der beruflichen Stellung geht die Frage nach der höchsten abgeschlossenen Schulausbildung.

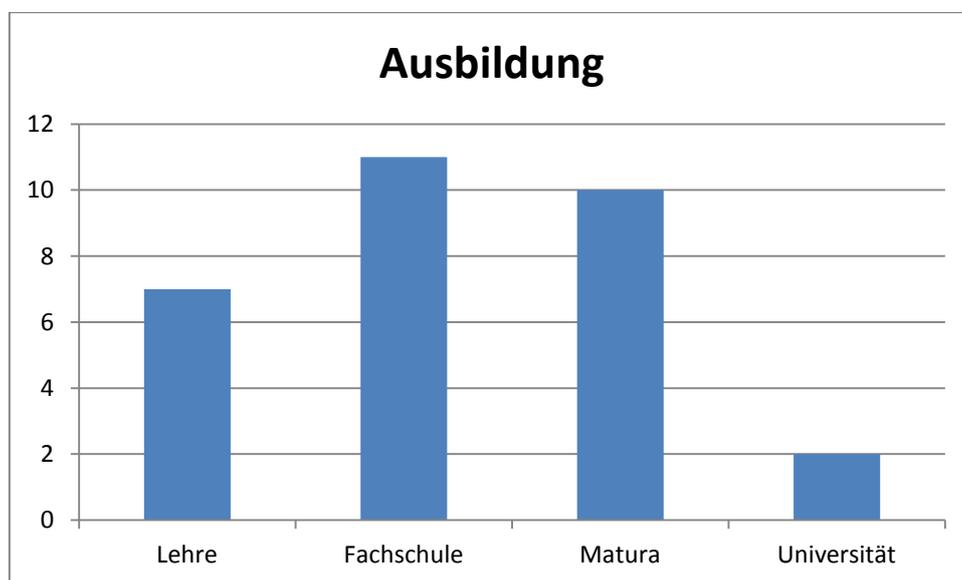


Diagramm 9

Diagramm 9 ist zu entnehmen, dass der überwiegende Teil der Bürgermeister eine Fachschule oder höhere Schulen mit Matura abgeschlossen hat. Zu den Fachschulen gehören die höheren landwirtschaftlichen Fachschulen, die analog zur beruflichen Herkunft die Bürgermeister als Landwirte absolviert haben.

Wie bereits beim Faktor der beruflichen Herkunft erwähnt, verfügen einige Bürgermeister über einen Lehrabschluss, der ihnen eine Basis für einen beruflichen Aufstieg schuf. Einen marginalen Anteil nimmt die Hochschulausbildung ein, denn nur zwei Bürgermeister in dieser Untersuchungsgruppe verfügen über einen Universitätsabschluss.

Zusammengefasst können die Führungsleute in den Gemeinden des Bezirks Bildungswege über die Pflichtschule hinaus vorweisen und besitzen somit im Hinblick auf ihre formalen Qualifikationen eine gute Ausbildung. Somit lässt sich durchaus

feststellen, dass das Potenzial von rekrutierbaren Kommunalpolitikern in diesen Fällen mit höherer Ausbildung hoch ist.

6.10. Funktionsdauer auf kommunaler Ebene

Politische Erfahrung und politische Seniorität bilden in einer politischen Karriere mit der Übernahme von politischen Ämtern über einen langjährigen Zeitraum hinweg zentrale Kontinuitäten. Folgende Diagramme lassen die Funktionsdauern der Bürgermeister und in kommunalpolitischen Ämtern erkennen:

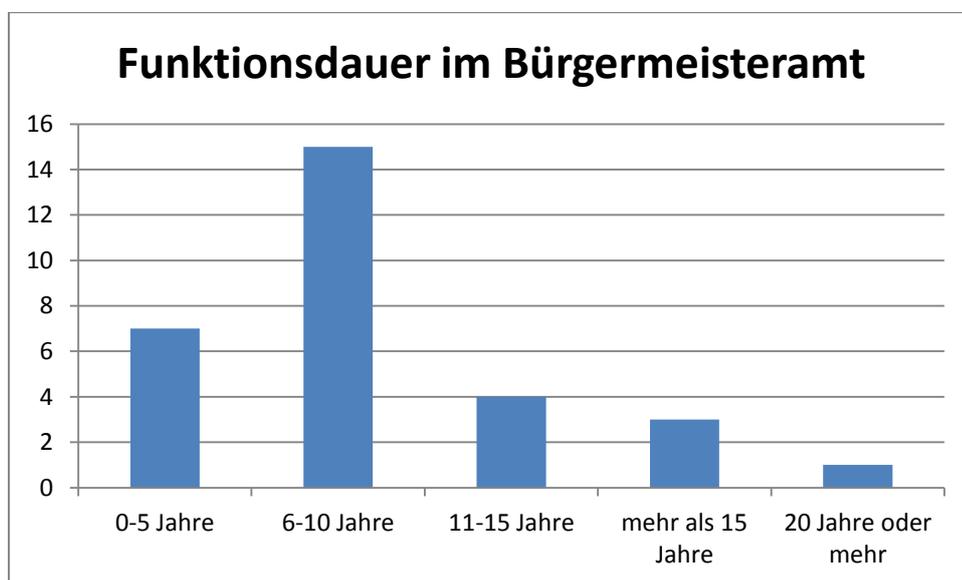


Diagramm 10

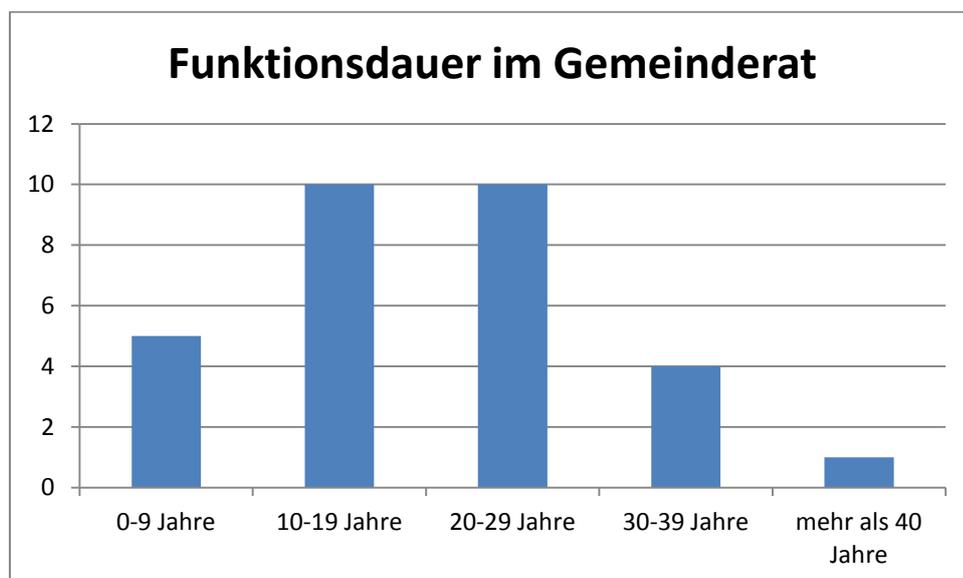


Diagramm 11

Die jetzigen Bürgermeister im Bezirk sind auf kommunalpolitischer Ebene in ihren Gemeinden über einem äußerst langen Zeitraum hinweg in ihren politischen Ämtern erfahren. Die überwiegende Mehrheit ist bereits mehr als fünf Jahre im Bürgermeisteramt, wobei ein Bürgermeister sogar mehr als zwei Jahrzehnte im Amt tätig ist. In der gängigen Fachliteratur über Kommunalpolitik ist der Begriff des „Dorfkaisers“ für jene Personen etabliert, die mehr als 20 Jahre im Amt als Bürgermeister tätig sind. Nur ein kleiner Teil der Bürgermeister ist weniger als fünf Jahre im Amt. Da im Jänner 2020 Gemeinderatswahlen stattfanden, sind zwei Bürgermeister erst seit einem halben Jahr in dieser Funktion tätig. Bürgermeisterwechsel kurz vor dem Ende der fünfjährigen Periode des Gemeinderates kommen sehr häufig vor; damit soll den neuen Bürgermeistern die Chance und die Möglichkeit gegeben werden, sich in das neue Amt einzuarbeiten zu können. Im Durchschnitt sind die Bürgermeister seit neun Jahren im Amt.

Langjährige politische Amtstätigkeiten treten auch bei den Funktionsdauern der Bürgermeister als Mitglieder des Gemeinderates hervor. Drei Viertel der Bürgermeister sitzen bereits seit mehr als zwei Legislaturperioden im Gemeinderat. Im Durchschnitt sind die Bürgermeister seit 21 Jahren im Gemeinderat. Bis auf zwei Bürgermeister verliefen alle anderen politischen Karrieren der Bürgermeister über die Zwischenstufen vom Gemeinderat zum ressortverantwortlichen geschäftsführenden Gemeinderat bzw. Vizebürgermeister. Zwei Bürgermeister waren bei Beginn ihrer kommunalpolitischen Karrieren Quereinsteiger; sie wurden gleich Bürgermeister, ohne jemals zuvor Gemeinderat oder geschäftsführender Gemeinderat gewesen zu sein.

Dies erweckt den Eindruck, dass die Ortsparteien bei der Rekrutierung von Personen für das Bürgermeisteramt auf politisch erfahrene Kommunalpolitiker zurückgreifen und dass sich diese Personen eher zutrauen, das Bürgermeisteramt zu übernehmen, wenn sie aufgrund der verschiedenen Amtstätigkeiten in der Gemeinde Erfahrung gesammelt haben und somit auch den Ablauf der kommunalpolitischen und der administrativen Arbeit kennen.

6.11. Politische Netzwerke – Teilorganisationen – Sozialpartnerschaft

Österreichs Parteien, insbesondere die Großparteien SPÖ und ÖVP, rekrutieren traditionell ihre politischen Amtsträger aus parteilichen Teil- und

Vorfeldorganisationen sowie aus der Sozialpartnerschaft. „Die Organisationen und Institutionen der Sozialpartnerschaft sind seit jeher von diesen beiden Parteien bzw. von spezifischen Teilorganisationen dieser Parteien dominiert – und sowohl Sozialdemokratie als auch Volkspartei finden im Umfeld der Kammern und Gewerkschaften ein breites Rekrutierungsfeld für politisches Personal auf allen Ebenen.“ (Ennser-Jedenastik 2016: S. 30) Aus welchen Netzwerken die Bürgermeister stammen, zeigen folgende Diagramme auf:

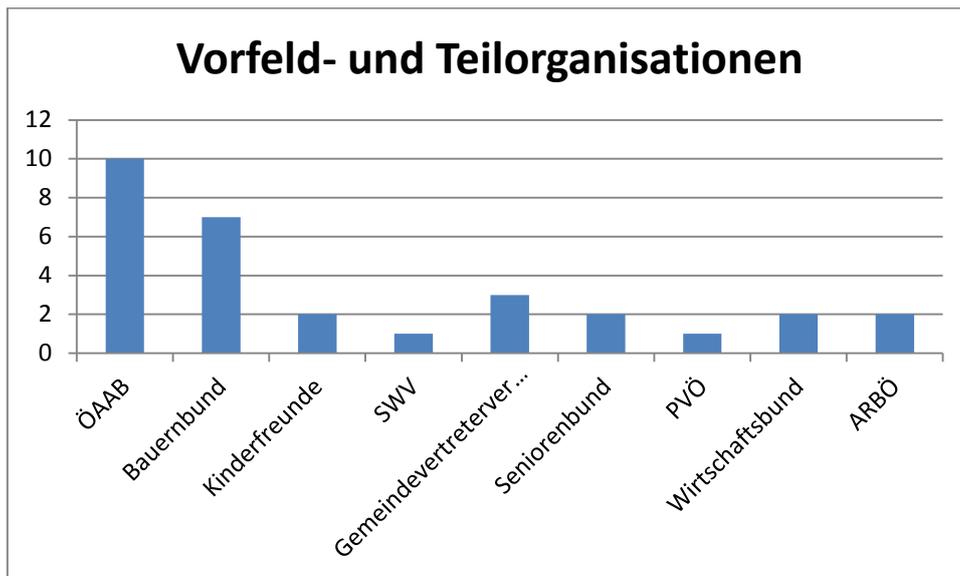


Diagramm 12

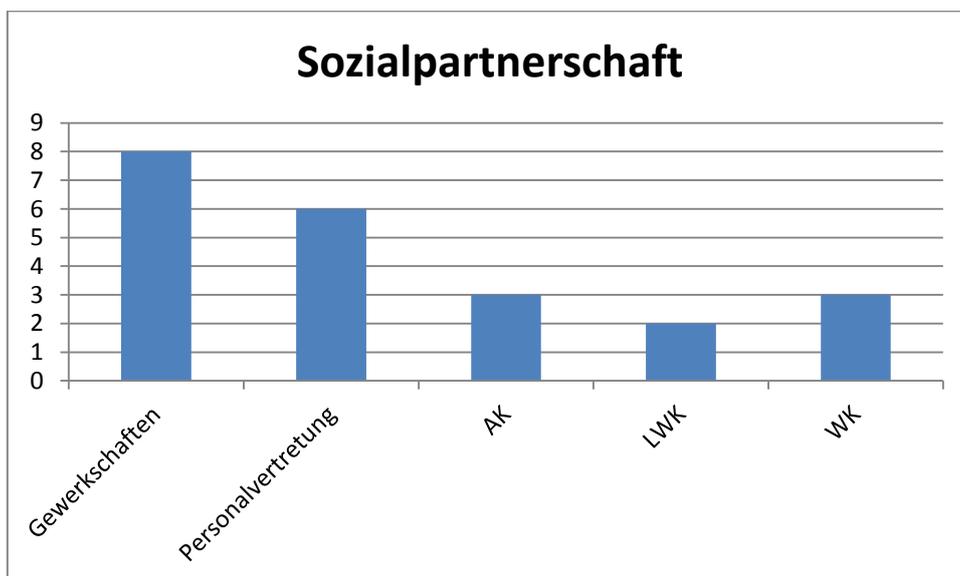


Diagramm 13

Bei diesen Kategorien waren Mehrfachnennungen möglich und auch erforderlich; zwei Bürgermeister gaben keine Nennungen ab. Die Bürgermeister stehen offensichtlich der Gewerkschaftsbewegung nahe, noch dazu sind sie selbst als

Personalvertreter tätig. Bei den parteilichen Teil- und Vorfeldorganisationen als Netzwerke stehen die ÖVP-Bünde der Bauern bzw. der Angestellten und Arbeiter an oberster Stelle.

6.12. Funktionen und Aufgaben in den Parteiorganisationen

Das Wahlsystem in Niederösterreich stärkt dabei die Rolle der Ortsparteien, diese fungieren bei der Personenauswahl für das Bürgermeisteramt als Aufstiegshilfe bzw. entscheidender Akteur. Die Ortsparteien erstellen und bestellen die Kandidatenlisten für Gemeinderatswahlen; in der weiteren Arbeit auf Gemeindeebene sind innerhalb der Parteien die Gemeinderatsfraktionen weitere Entscheidungsgremien:

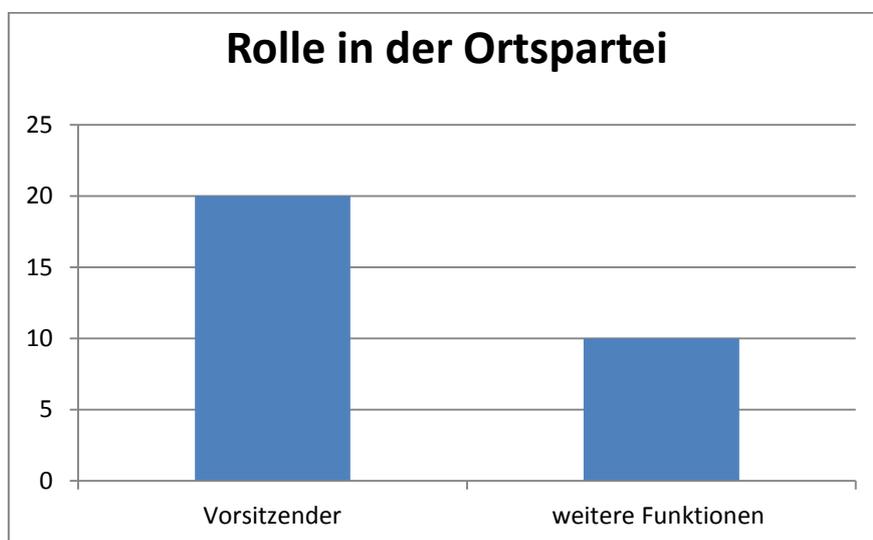


Diagramm 14

20 von den 30 untersuchten Bürgermeisterprofilen ließen erkennen, dass der Bürgermeister zugleich auch Vorsitzender der jeweiligen Ortsparteien ist. Dass Parteiobmann zugleich Bürgermeister ist und somit das ranghöchste politische Amt in einer Gemeinde einnimmt, reiht sich in die allgemein situierte Konstellation dieser politischen Doppelrolle in Österreich ein, denn Bundespartei- oder Landespartei chiefs üben dazu das Amt des Bundeskanzlers oder des Landeshauptmannes aus. Ist der Bürgermeister nicht Parteiobmann der Ortspartei, gehört er aber definitiv durch seine bedingte Rolle als Gemeinderat der Gemeinderatsfraktion an. Meist sind aber die Bürgermeister in ihren Ortsparteien in anderen Funktionen oder Aufgaben parteipolitisch tätig (Kassier, Vorstandsmitglied, Schriftführer etc.). Zudem sind die Bürgermeister aufgrund ihres Amtes Mitglieder der Bezirksparteiorganisationen; dies trifft auf die Bürgermeister von ÖVP und SPÖ zu. Die Funktionstätigkeiten in den

Parteien gehen für einige Bürgermeister über lokale Grenzen hinaus; sie sind Mitglieder in den Gremien der Landesparteiorganisationen.

6.13. Mitgliedschaften und Funktionen in Vereinen oder Verbänden

Vereine übernehmen in der Dorfgemeinschaft einer Gemeinde wichtige gesellschaftliche, lokale Funktionen. Neben den Ortsparteien sind die lokalen Vereine ebenfalls Tätigkeitsfelder für viele Kommunalpolitiker:

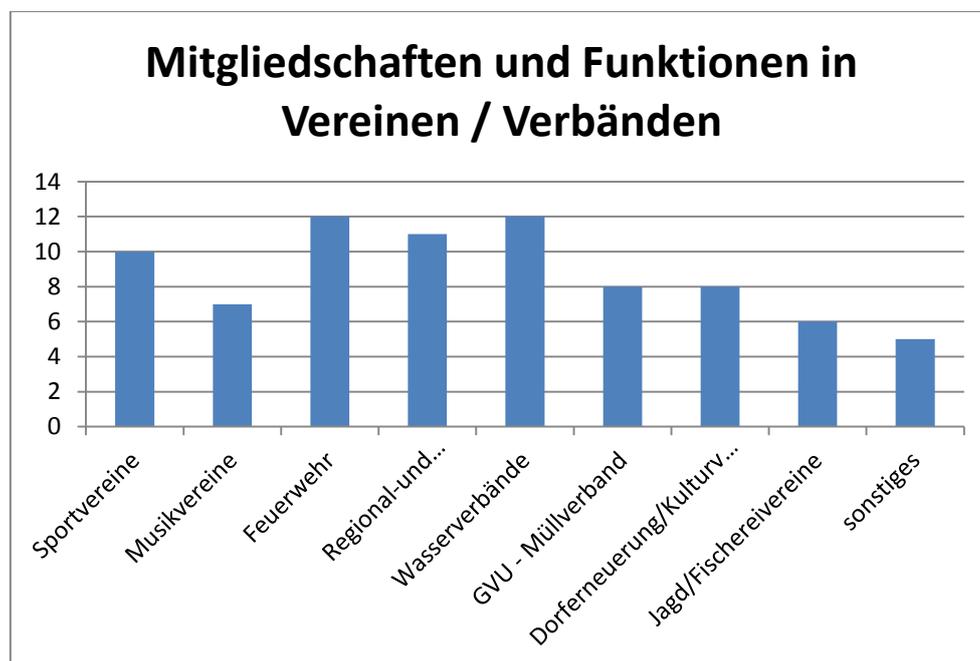


Diagramm 15

Fast alle Bürgermeister sind in ihren Gemeinden in zahlreichen und verschiedenen Vereinen und Organisationen nicht nur Mitglieder, sondern engagierte Vereinsfunktionäre. Nur drei Bürgermeister gaben an, über keine Vereinstätigkeiten oder Vereinsmitgliedschaften zu verfügen. Die Palette von Vereinen, in denen die Bürgermeister engagiert sind, ist ziemlich breit: Sie reicht von Musikvereinen über Sportvereinen bis hin zu Fischereivereinen. Eine weitere bedeutsame Organisation in den Gemeinden im Bezirk Gänserndorf sind die freiwilligen Feuerwehren; in dieser Blaulicht-Organisation sind ebenfalls einige Bürgermeister aktiv. Kommunalpolitisches Engagement geht somit oft mit einem gesellschaftlichen und sozialen Engagement in lokalen Vereinen einher. Häufig sind die befragten Bürgermeister nicht nur einfache Mitglieder, sondern üben auch Funktionen entweder

als Vereinsobmänner oder in anderen Positionen in den Vereinen aus. Einige gaben sogar eine lange Auflistung ihrer Mitgliedschaften in den Vereinen an.

Daraus kann geschlossen werden, dass Vereine als kommunalpolitische Rekrutierungspools bezeichnet werden können. Sie bestimmen als lokale soziale Interessengruppen und als Institutionen mit Meinungsbildungsfunktion die lokale politische Kultur. Zwar nehmen Vereine nicht direkt an demokratischen Abläufen in der Kommunalpolitik teil; dennoch erleichtern die Funktionsverknüpfungen von Vereinstätigkeiten und kommunalpolitischen Amtstätigkeiten von Einzelpersonen das Gefüge zwischen gesellschaftlichem Engagement und Lokalpolitik. Dass man als engagierter Bürger in Vereinen Demokratie erlernen kann, ist aufgrund von unterschiedlichen Vereinsstrukturen (Organisationsgrad, Finanzstärke, Vereinsleitbilder) kaum vorstellbar, für Einzelpersonen können aber Vereinstätigkeiten eine politische Karriere auf Gemeindeebene begünstigen. Gewisse Fähigkeiten wie Kompromissfindung, Kooperation, Führungskompetenzen, Durchsetzungsvermögen oder Rhetorik, die später für ein kommunalpolitisches Amt wichtige Kriterien bilden, sind durchaus in Vereinen trainierbar und erlernbar. Außerdem erhöht sich durch das Engagement in Vereinen gleichzeitig der Bekanntheitsgrad in einer Gemeinde.

Dies mag ausschlaggebend dafür sein, dass Ortsparteien für ihre Kandidatenliste für die Gemeinderatswahl bzw. für das Bürgermeisteramt Personen bevorzugt nominieren, die bereits als Vereinsfunktionäre bekannt sind.

Das Bürgermeisteramt ist direkt mit Funktionen in Vereinen oder Verbänden verbunden, die der Amtsträger als Organ der Gemeinde wahrnimmt. Das betrifft vor allem gemeindeübergreifende oder regionale Vereine oder Verbände wie Tourismusvereine, Abfallverbände, Schulverbände oder Abwasserverbände. In solchen Verbänden kooperieren die Gemeinden gemeinsam, um gesetzliche Aufgaben zu erfüllen bzw. um Gemeindeeinrichtungen zu verwalten.

In diese Gremien wird der Bürgermeister oder ein anderes Mitglied des Gemeinderats entsendet, um die Gemeinde dort zu vertreten.

6.2. Auswertung der Interviews – wie gestaltet sich das Amtsverständnis?

Dieses Kapitel präsentiert die Ergebnisse der vier Interviews mit den Bürgermeistern zum Themenaspekt des Amtsverständnisses. Hierbei treten die persönlichen Sichtweisen der Bürgermeister auf ihre politische und funktionelle Amtsverortung in ihren Gemeinden sowie ihre eigenen persönlichen Auffassungen zu ihrem Amt hervor. Nach der Transkription erfolgte die Kodierung; es wurden Sinneinheiten kodiert, die mindestens aus einem Satz bestanden. Die Zusammenfassung der Kodes in Kategorien bildete den letzten Schritt. Einige Kodes wurden kurz und prägnant bestimmt, andere hingegen wurden etwas ausführlicher festgelegt. Auffallend bei der Kodierung war, dass sich immer wiederkehrende Themen und Aspekte bei allen Interviews herauskristallisiert haben. Dies führte schließlich zu der Herausbildung folgender Kategorien:

- a) Der Bürgermeister als vielfältiger Gestalter
- b) Motive für Amtsausübung
- c) Der Bürgermeister als geforderter Kommunikator
- d) Der Bürgermeister als Politiker an der Basis
- e) Der Bürgermeister als unparteiischer Teamplayer
- f) Enormer Zeit-und Arbeitsaufwand
- g) Fehlende soziale Absicherung als Kritikpunkt

Die Kategorien werden in den nächsten Seiten präsentiert; umrahmt sind die Kategorien mit Textstellen aus den geführten Interviews.

6.2.1 Die Bürgermeister als vielfältige Gestalter

Die Aufgaben der Gemeinden im übertragenen und eigenen Wirkungsbereich führen zu einer Vielzahl von Tätigkeiten, welche die Bürgermeister im Rahmen ihrer Amtsausübung durchführen. Aus den Interviews ging hervor, dass gerade diese mannigfaltigen Gestaltungsmöglichkeiten eines Bürgermeisters auf kommunaler Ebene bei allen interviewten Bürgermeistern zu den positiven Seiten bei der Amtstätigkeit gezählt werden. Die Interviewten verwiesen speziell auf die unmittelbare Nähe und auf die Sichtbarkeit, die sich in diesem Kontext in der politischen Praxis als Bürgermeister ergeben. Anders als auf höheren politischen Ebenen, wo komplexe legislative Beschlüsse noch über längere Zeiträume hinweg

administrativ exekutiert werden, bis sie ihre Wirkungen zeigen, folgen den Beschlüssen im Gemeinderat Projektdurchführungen, die für die Gemeindebürger im Ortsgebiet meist sichtbare Veränderungen mit sich bringen. Diese Vielfältigkeit bereichert offensichtlich den politischen Alltag eines Bürgermeisters:

Ich meine, als Bürgermeister ist man von A bis Z, ich sage immer von der Wiege bis zur Bahre, irgendwo hier im Gemeindeamt involviert in viele, viele Dinge, die schlicht und einfach diese Tätigkeit einfach spannend machen, aber auch so herausfordernd (...). (B2: 10-13)

Gerade als Kommunalpolitiker können die Bürgermeister die Weiterentwicklung der Gemeinde mit den verschiedensten Gestaltungsmöglichkeiten und Projekten voranführen:

Aber was Gemeindeangelegenheiten betreffen, dann halt schon als Stimme, die Ideen vorgibt. Das muss man schon haben als Bürgermeister, Ideen und Visionen, wo es mit der Gemeinde hingehen soll. Das ist ganz wichtig. So wie in jedem Berufsleben, wenn man eine Führungsposition hat, gehören gewisse Visionen und Ideenreichtum dazu. (B3: 50-54)

Gefragt nach den letzten Herausforderungen in ihren Gemeinden wurden die vielfältigsten Aufgaben zur Antwort gegeben. Diese reichten von der Neuerrichtung einer Kinderbetreuungsstätte, über den Neubau der Volksschule bis zur Sicherstellung der Nahversorgung im Ort. Gerade das letzte Beispiel, die Sicherstellung der Nahversorgung, ist in vielen Gemeinden des ländlichen Raumes heutzutage ein gängiges Problem, dem sich aber einige Gemeinde entgegenstellen, obwohl dies nicht in den Kompetenzbereich der Gemeinden fällt:

Das Nächste, was derzeit noch ein aktuelles Problem und eine Herausforderung ist, ist die Nahversorgung, sprich Infrastruktur zu erhalten, weil alle Probleme, die auftauchen, auf die Gemeinde abgewälzt werden. Egal was es ist, auch wenn es nicht im Kompetenzbereich der Gemeinde fällt, (...). (B4: 4-7)

Grundsätzlich sehen sich die Bürgermeister als Impulsgeber, Meinungsgeber und als Gestalter der Gemeinde. Dazu verglichen sich alle interviewten Kommunalpolitiker mit der Rolle eines Managers. Im Gefüge zwischen Verwaltung und Politik muss der Bürgermeister in vielen Tätigkeitsfeldern und Themenbereichen eine gewisse Organisationskompetenz mitbringen, wie daraus hervorgeht. Zudem brauchen die Bürgermeister in diesen Bereichen ökonomisches Verständnis, juristisches Basiswissen, Kommunikationsfähigkeiten und Führungsqualitäten. Die Gemeinden haben sich als unterste Gebietskörperschaft zu einem modernen Dienstleistungsservice für alle Lebenslagen verändert. Dies schlägt sich dadurch ebenfalls auf die Rolle des Bürgermeisters nieder:

Ich kann das fast vergleichen mit einer Firma zu führen. Ich habe einen Bauhof, der braucht einen Traktor, der braucht Arbeitsutensilien; ich habe Büromitarbeiter, die brauchen eine neue EDV. Im Prinzip ist es, wie eine Firma zu führen. (B2: 144-147)

Das ist, wenn man sich alles anschaut, welche Aufgaben zu bewältigen sind und welche Verantwortung man trägt, wie in einem Betrieb mit 1.400 Leuten. (B4: 36-38)

Zwei Bürgermeister wiesen aber auf die Risiken einer Amtsausübung an der Spitze einer Gemeinde hin. Bürgermeister tragen nicht nur eine große Verantwortung, sie sind als Amtsorgan einem Haftungsrisiko bei Schäden von Dritten gegenüber dem Rechtsträger, der Gemeinde, ausgesetzt. Der Bürgermeister ist somit auf zivilrechtlichem Weg klag- und haftbar, wenn er als Amtsorgan bei der Vollziehung von Gesetzen und bei hoheitlichen Tätigkeiten für Schäden sorgt:

Wenn letztendlich etwas schiefgeht, irgendwo, kommt es zu ihm, und es bleibt bei ihm. Der Bürgermeister haftet ja auch mit seinem Privatvermögen, in Schadensersatzfragen, in zivilrechtlichen Fällen. (B1: 137-139)

Noch dazu wenn man eine große Verantwortung hat und wenn man mit einem Fuß vorm Richter steht. (B2: 161-163)

Ein schuldhaftes Verhalten kann einen Bürgermeister nicht nur auf zivilrechtlichem Wege treffen, sondern auch auf strafrechtlichem. Als Amtsorgan können

Strafbestände wie Untreue, Amtsmissbrauch oder Betrug strafrechtliche Konsequenzen haben.

„Gleichzeitig ist jedoch zu erwähnen, dass hinsichtlich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Gemeindeorganen vordergründig das Amt des Bürgermeisters zu nennen ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass gerade er die Gemeinde nach außen vertritt und dadurch einer Haftung in verschiedenen Bereichen primär ausgesetzt ist.“ (Eckschlager 2013: S. 47)

Ein gängiges Beschwerdemittel gegen Bürgermeister sind die Aufsichtsbeschwerden bei der jeweiligen Aufsichtsbehörde (Landesregierung oder Bezirkshauptmannschaft); dieses Mittel kann jeder Bürger ergreifen, wenn er sich in seinen Rechten durch die Gemeinde oder den Bürgermeister verletzt fühlt.

Interessant erschienen außerdem die persönlichen Amtseinschätzungen zwischen Verwaltungsperson und politischem Akteur der befragten Kommunalpolitiker. Generell hielten alle fest, dass sich ihr Amtsverständnis zwischen Verwaltung und Politik die Waage hielte. Dennoch äußerten sie sich dahingehend, dass der Großteil der Arbeit als Bürgermeister von den laufenden Verwaltungsaufgaben einer Gemeinde bestimmt werde. Der Bürgermeister müsse kontinuierlich als Amtsorgan in die Amtsgeschäfte der Gemeinde miteingebunden sein und diese im Einvernehmen mit seinen Mitarbeitern am Gemeindeamt erledigen. Es gibt aber Situationen und Momente, in denen der Bürgermeister als handelnder Akteur mit politischen Absichten auftreten soll. Dies betrifft vor allem die öffentliche Vermittlung von anstehenden Projekten in der Gemeinde sowie die persönliche Vermarktung auf Veranstaltungen oder in Wahlkampfzeiten:

Aber die Verwaltung ist im Vordergrund, der politische Akteur, der kommt manchmal, wenn er gefragt wird, in Wahlkampfzeiten, oder bei Veranstaltungen, (...), dann muss er auch vor. (B1: 111-112)

Für einen Bürgermeister reicht aber das reine Verwalten für die Ansprüche einer Gemeinde und ihrer Gemeindebürger sowie als moderner Dienstleisterservice nicht mehr aus. Dies bezieht sich vor allem auf jene Gemeinden, die mit Problemen wie Abwanderung, Überalterung sowie der Erhaltung von kommunaler Infrastruktur wie Nahversorgung zu kämpfen haben und die nicht im vorstädtischen Ballungszentrum liegen:

*...nur mehr Verwalten in einer Gemeinde ist zu wenig, wenn man keinen finanziellen Handlungsspielraum hat, kann man nur verwalten, da bleibt einem nichts anderes übrig. Aber das ist heutzutage zu wenig, überhaupt bei uns in jenen Gemeinden in der Peripherie, wo wir eh nicht von Infrastruktur oder Arbeitsplätzen beseelt sind.
(B4: 113-177)*

Um das Gestaltungspotenzial als führender Kommunalpolitiker in einer Gemeinde umsetzen zu können, bedürfe es eben einer aktiven politischen Handhabung, wie der Finanzierung, Planung, Mehrheitsfindung, Beschlussfassung und Koordinierung von gemeindepolitischen Projekten und Zielen.

6.2.2. Motive und Beweggründe für kommunalpolitische Arbeit

Die Motive der Bürgermeister, warum sie sich auf kommunalpolitischer Ebene politisch engagieren, lassen sich in zwei Erklärungsmustern fixieren. Die Beweggründe orientieren sich an den vorhin vorgestellten Gestaltungsmöglichkeiten in einer Gemeinde, die man mit einem Mandat in der Kommunalpolitik als Gemeinderat oder als Bürgermeister wahrnehmen kann. Durch diese Tätigkeiten können sich die Betroffenen an der Weiterentwicklung aktiv beteiligen und darin ihre Ideen, Ziele und Pläne vorbringen sowie bestenfalls auch umsetzen. Sodann wurde darauf hingewiesen, dass die Lösungsfindungen für Probleme im kommunalpolitischen Geschehen wesentlich weniger umfangreich sei, wenn gewisse Voraussetzungen wie die finanzielle Gebarung gegeben seien. Die Bürgermeister begründeten ihr kommunalpolitisches Engagement mit dem Grundinteresse, in der Gemeinde mitgestalten zu können:

Das Lokalpolitische war eigentlich, war eine reine Interessensfrage mitzuarbeiten. Also es war schon so die Möglichkeit mitzugestalten zu können. (B1: 8-9)

Naja, weil man die Probleme, die auf dieser Ebene auftauchen, lösen kann. Nicht kann, sondern soll. Aber weil man diese Lösungen sofort sieht, man sieht sofort die Wirksamkeit. (B4: 16-19)

Das zweite Erklärungsmuster besteht darin, dass Impulse von außen oder private Erfahrungen und Beweggründe für den Eintritt in die Kommunalpolitik Motive bildeten:

Bei mir war es eine spontane Geschichte, die ausschlaggebend war. Meine politische Karriere hat insofern begonnen – eigentlich war ich nie so politisch interessiert, naja ein bisschen schon, dass mich eines Tages der Altbürgermeister R.H. gefragt hat, ob wir nicht Lust oder Interesse hätten, für den Gemeinderat zu kandidieren. (B3: 16-20)

... ich komme aus Wien und habe meine Jugend und meine Kindheit immer wieder in Göstling an der Ybbs verbracht, bin dort auch mit so einem Bauernsohn bisschen groß geworden und die kennen sich dort unmittelbar. Und das hat mir dort immer so gefallen. (B2: 22-25)

Wenn ich mich irgendwo draußen ansiedle – das war immer mein Ziel, nicht immer in Wien zu bleiben, sondern irgendwo im Grünen, (..), aufzuwachsen und dort eine Familie zu haben und aufzuwachsen. Ich möchte mich dort engagieren, in welche Richtung, war damals komplett offen, (..). (B2: 25-27)

6.2.3. Der Bürgermeister als geforderter Kommunikator

Der politische Alltag in einer Gemeinde eines Bürgermeisters ist von einem permanenten Kommunikationseinsatz bestimmt. Sprechtag, Sprechstunde, behördliche Verhandlungen, Bürgerkontakte bei Veranstaltungen, lokalmediale Berichterstattungen und Mediationsversuche sind einige Situationen, in denen man als Bürgermeister kommuniziert. Ein Bürgermeister wird von den Bürgern für offene Gespräche aufgesucht, das heißt, er muss zudem ein guter Zuhörer sein und sich der Anliegen der Bürger annehmen. Dabei braucht er nur nicht gute Kommunikationsfähigkeiten; er muss dazu auch den Bürgern vermitteln, dass er sie und ihre Probleme ernst nimmt.

Meist nimmt der Bürgermeister vor allem in Konfliktsituationen wie Nachbarschaftsstreitigkeiten eine Vermittlerrolle ein. Obwohl diese nicht zum Kompetenzbereich eines Bürgermeisters gehören, ist bei solchen Auseinandersetzungen oft der erste Weg der Betroffenen zum Bürgermeister. Der Bürgermeister kann dann mit seiner Vermittlerrolle sorgen, dass es für beide Seiten zu einer zufriedenstellenden Lösungsvereinbarung kommt. Er fungiert in lokalen Konfliktsituationen als Mediator.

Die Interviewten sprachen ihre direkten Erfahrungen als Kommunikator und Mediator an. Ein Amtsträger bezog sich auf seine Interventionen in der örtlichen Feuerwehr:

Ich bin jetzt nicht unbedingt einer, der sich immer in den Vordergrund spielt, sondern ich schaue, wo meine Unterstützung oder Hilfe benötigt wird, zum Beispiel hat es in der Feuerwehr ein bisschen

gekriselt, da habe ich jetzt sehr wohl eingewirkt, dass dann die Feuerwehr fortbesteht. (B3: 46-49)

Derselbe Bürgermeister deutete mit seinen Erfahrungen als Mediator in Nachbarschaftskonflikten darauf hin, dass diese Vermittlungsversuche äußerst schwierig verlaufen könnten und dass man damit schnell an die eigenen Grenzen stoßen könne:

Aber Themen, die in so eine emotionale Geschichte gehen, sind diese Nachbarschaftskonflikte. Gerade in einer kleinen Gemeinde, wo man versuchen möchte, dass ein gutes Miteinander möglich ist und funktioniert, aber wo ich schon erleben musste, dass ich an alle Grenzen stoße und sage, mehr kann ich jetzt nicht mehr tun, ihr müsst euch das am zivilrechtlichen Weg ausmachen. (B3: 79-83)

Ein weiteres Indiz für die hohe Anforderung als Kommunikator eines Bürgermeisters kennzeichnete sich damit, dass die Bürgermeister in ihrer Kommunikation mit den Gemeindebürgern eine grundlegende Konsequenz durchblicken lassen müssen. Das äußerte sich insofern, als dass sie als Amtsträger nach Gesetzen agieren müssen und somit im einen oder anderen Fall ein Anliegen von Bürgern nicht lösen können. Konsequenz in der Kommunikation zu sein bedeutet, den Bürger darauf aufmerksam zu machen, dass sich der Bürgermeister an gesetzliche Vorgaben halten muss, oder auch, was zu tun ist, wenn ein Anliegen finanziell oder praktisch nicht umsetzbar ist.

Ein Bürgermeister schildert dazu Folgendes:

Da gibt es klare Strukturen, warum und weshalb jemand einen Kindergartenplatz bekommt. Und das muss für alle nachvollziehbar sein, du darfst jetzt nicht sagen: „Weil ich den kenne, oder weil der der ist oder so.“ Es muss für alle Bürger gleich sein. (B2: 72-76)

Für einen Bürgermeister zählt diese Konsequenz zwar nicht zu den schönsten Aspekten in der Amtsausübung, aber zu den notwendigsten:

(...) wenn man gewisse Begehrlichkeiten einfach nicht erfüllen kann. Wenn es nicht geht, weil eine gesetzliche Grundlage fehlt oder weil Befugnisse fehlen. Wenn man gute Vorhaben nicht umsetzen kann, weil einfach die finanzielle Mittel nicht da sind. „Nein“ sagen fällt mir schwer, wenn jemand etwas braucht, aber es gehört dazu. (B1: 42-45)

Ein Bürgermeister erwähnte zu diesem Punkt noch, dass man als Amtsträger sich nicht von Emotionen leiten und mit Ruhe und Gelassenheit Auseinandersetzungen

begegneten sollte. Bürgermeister müssen Tag ein Tag aus mit Kritik aus der Bevölkerung leben, in kleineren Gemeinden, in denen jeder einander kennt, sind die Bürgermeister für Kritik von Seiten der Bürger noch leichter greifbar. Dann kann es schon dazu kommen, dass es einige Bürger mit penibler Kritik übertreiben und damit den Bürgermeister verunglimpfen wollen:

Ich habe manchmal so den Eindruck, vor allem bei zwei Personen, die provozieren so absichtlich, die kommen jetzt gar nicht, weil es so ein wichtiges Anliegen ist, sondern – das ist so mein Eindruck – die wollen mich nur sekkieren oder mich aus der Reserve locken. (B3: 75-78)

Bürgermeister müssen mit Kritik umgehen können, mag sie auch unberechtigt sein. Trotz aller Widrigkeiten und Kritiken, mit denen sich die Bürgermeister in ihrer Amtsausübung herumschlagen müssen, hoben jedoch die Befragten besonders die positiven Rückmeldungen seitens der Bürger hervor. Die Konfrontation mit wertschätzendem Lob nach dem Abschluss eines großen Projekts oder nach der positiven Erledigung eines Anliegens war unisono für alle befragten Bürgermeister ein wohlthuender Ansporn und eine anerkennende Bestätigung für ihren politischen Einsatz auf Gemeindeebene. Diese Anerkennungen überwiegen gegenüber oft unberechtigter Kritik. Positives Echo aus der Bevölkerung wird aus der Sicht der Bürgermeister nicht nur als politischer Erfolg angesehen, sondern viel mehr als eine persönliche Genugtuung und Freude für die Zeit und für die Arbeit, die sie in ein Projekt persönlich investiert haben. Nichtsdestotrotz – so berichteten die Bürgermeister – sind sie in ihrer Amtsausübung eher mit negativer Kritik konfrontiert als mit Wertschätzung und Lob. Dankbarkeit ist sogar auf kommunaler Ebene keine politische Kategorie:

Aber natürlich auch, das ist Schönste ist es, wenn man positives Feedback bekommt, das ist – glaube ich – die größte Bestätigung für einen jeden Bürgermeister. Es ist nicht so rar gesät, sage ich mal so, weil Kritik schnell jemand mal bringt, aber Lob kommt dann eher selten. (B3: 57-61)

Ein Bürgermeister berichtete von den Reaktionen aus der Bevölkerung nach der Eröffnung einer Schule:

(...) das war ein Projekt über zwei Jahre, eine Menge Arbeit, aber schlussendlich ist dort eine Schule gestanden, wo alle gesagt haben: Wow, die erste Schule, wo es gleich keine Kreidetafel mehr gibt! Das tut schon gut, die Reaktionen von der Bevölkerung, von den Schülern, von Lehrern, von den Eltern. Das tut schon gut, für das arbeitet man in diese Richtung. Für das lebt man als Bürgermeister, in der Gemeinde gewisse Projekte umzusetzen (...). (B2: 207-212)

Eine besondere Note bekommen positive Resonanzen, wenn diese auch dem regionalen Umkreis entspringen:

Oder wenn die meisten sagen, in der Gemeinde geht etwas weiter oder noch schöner ist es, wenn man aus umliegenden Gemeinden hört, euer Bürgermeister ist super, da tut sich was, wenn nur unserer so wäre. (B4: 64-68)

Die Zufriedenheit oder Wertschätzung mit der Arbeit eines Bürgermeisters ist insofern vor allem bei Wahlen politisch verbuchbar:

Die Erfolge, die man schlicht und einfach hat. Man bekommt alle fünf Jahre bei den Wahlen sozusagen ein Zeugnis. Und mir ist es bei zwei Wahlgängen gelungen, ich habe 2008 übernommen, 2010 war der erste, 2015 der zweite Wahlgang, jeweils Mandate zuzugewinnen. (B2: 82-85)

6.2.4. Der Bürgermeister als Politiker an der Basis

Dass die Bürgermeister zu den vertrauenswürdigsten Politikern in Österreich gehören, ergab eine Gemeinde-Studie im Auftrag des österreichischen Gemeindebundes aus dem Jahr 2015.⁴ Sie sind jene Amtsträger, die am nächsten bei den Problemen und Anliegen der Bürger stehen. Dieses besondere Nahverhältnis zwischen Bürger und Politik auf kommunaler Ebene und dessen Bedeutung wurde mehrmals von den Bürgermeistern in den Interviews unterstrichen. Es wurde des Öfteren angesprochen, dass sich die Befragten als erste Ansprechperson im gesamten politischen System in Österreich für die Bürger sehen, wenn diese Anliegen oder Probleme äußern. Zudem werden sie als erste Anlaufstelle beansprucht, auch für jene Probleme, die sich nicht im direkten Kompetenzbereich ihres politischen Mandats befinden. Hierbei kann es schon

⁴ <https://www.kommunalnet.at/news/einzelansicht/buergermeister-geniessen-weiterhin-groesstes-vertrauen/news/detail.html>, abgerufen am 5.9.2019

vorkommen, dass sich Bürger wegen einer Arbeitsplatzsuche, wegen Fragen zur Pension oder Mindestsicherung an den Bürgermeister wenden. Die Bürgermeister haben somit einen enormen Wissensstand, wenn politische, gesellschaftliche oder soziale Missstände in Österreich im Mittelpunkt stehen. Als Bürgermeister kennt man die alltäglichen Bedürfnisse und Probleme der Bürger. Diese Bedeutung, die dem Bürgermeisteramt hier widerfährt, ist in Zeiten von Politikverdrossenheit und angesichts der immer größer werdenden Distanz zwischen Bürgern und repräsentativer Demokratie auf nationaler Ebene relevant. Die Bürger bekommen damit das Gefühl, dass ihnen von politischer Seite ein Amtsträger wenigstens zuhört und Achtung schenkt:

Also ich denke schon, dass die Bürgermeister eine wichtige Funktion haben, weil die wirklich direkt beim Bürger sind und mitbekommen, wo der Schuh drückt. Ich glaube, in dieser Funktion erfährt man das als allererstes, also wenn man wo unterwegs ist bei diversen Veranstaltungen oder bei direkten Gesprächen. (B3: 90-93)

Wir sind oft die erste Anlaufstelle, auch wenn es Probleme sind, die über unserer Kompetenz stehen. (B1: 60)

Meine Rolle in der Gemeinde ist es einmal, für die Bürger und Bürger da zu sein, das steht schon im Namen Bürgermeister, das ich sehr ernst nehme. (B2: 55-57)

Lokale Nähe erweist sich folglich als eine wichtige Vermittlungshilfe für Kommunalpolitik: Alltägliche Vertrautheit mit Personen und Problemen wird in den lokalen politischen Sektor übersetzt und hat dort einen doppelten vertrauensbildenden Effekt. Zum einen fällt die für eine funktionierende Demokratie wichtige Rückkopplung zwischen Ortsbevölkerung und gewählten Vertretern leichter; zum anderen ist „*das Gefühl der Bürger, politischen Einfluss ausüben zu können, vor Ort wesentlich stärker entwickelt als bezüglich der nationalen oder europäischen Politik.*“ (Holtmann et. al 2017: S.10-11)

In diesem Zusammenhang zogen die Bürgermeister in den Gesprächen mehrmals eine Trennlinie zu den Bundes -und Landespolitikern, die im Gegensatz zu ihnen nicht mehr mit den alltäglichen Problemen der Bürger auf ihrer politischen Ebene direkt konfrontiert sind.

Der an der Basis. Und das bitte jetzt nicht falsch verstehen. Je weiter man jetzt nach oben kommt, sei es im Land oder im Bund. Je weiter weg sind die Funktionärinnen oder auch die Entscheidungsträger von der Basis. (B2: 103-105)

Also für mich käme das Amt, nicht nur für mich, sondern für alle Bürgermeister in Österreich, ganz weit oben, weil die im Prinzip jene Arbeit leisten, die direkt beim Bürger zu spüren ist, und die dann auch die Fehler ausmerzen müssen, die die Oberen in der Landes- und Bundespolitik wirklich verbocken. Weil das müssen wir da unten dann ausbaden. (B4: 79-82)

Die Abgrenzung der Bürgermeister gegenüber Landes- oder Bundespolitikern ist damit nicht nur mit der eigenen Einschätzung als politischer Amtsträger an der Basis in den Gemeinden zu begründen; noch dazu sind die Bürgermeister selbst in ihrer politischen und bürokratischen Arbeit mit den gesetzlichen Bestimmungen befasst, die jeweils von diesen beiden höheren politischen Ebenen beschlossen werden. Gleichfalls sind sie dadurch in ihrem Amtswirken für ein politisches System von zentraler Bedeutung, denn sie können mit ihren Erfahrungen in der bürokratischen Arbeit Vorschläge, Verbesserungsideen und Kritiken an ihren jeweiligen Landtags- oder Nationalratsabgeordneten aus ihren Parteien weiterleiten. Angesprochen eben auf Reformvorschläge, die das Bürgermeisteramt betreffen, thematisierten die Bürgermeister vordergründig Reformen zu Verwaltungsvereinfachungen, die in den Kompetenzbereichen der Länder oder des Bundes fallen.

Ein Verbesserungsvorschlag eines Bürgermeisters betraf generell eine Verwaltungsreform in Österreich:

Schlagwort über Jahrzehnte ist ja die Verwaltungsvereinfachung, da gehört unbedingt was gemacht. Das ist ein Wahnsinn, welche bürokratischen Hürden wir uns selbst errichten, die wir gerade noch so oder kaum überschreiten können, das ist wirklich schlimm. (B4: 172-174)

Einheitliche Niederschriften bei allen Wahlgängen – dies stellte eine besondere Verwaltungsvereinfachung für einen Bürgermeister dar:

Es gibt auch bei jeder Wahl unterschiedliche Niederschriften, ich habe Gott sei Dank eine Mitarbeiterin, die das schon viele Jahre macht, die das sehr penibel macht. Das gehört endlich geändert, es ist völlig unüberschaubar, die verschiedenen Wahlordnungen. (B2: 228-230)

Die baubehördlichen Aufgaben des Bürgermeisters als Baubehörde der ersten Instanz sind in den Bestimmungen der Bauordnung normiert; die niederösterreichische Bauordnung 2014 wurde seit ihrem Inkrafttreten bereits acht Mal novelliert:

Also das, was mich am meisten stört, ist, das wir alle halbes Jahr eine neue Bauordnung haben in Niederösterreich. Wo ich schon nicht mehr weiß, was gilt jetzt oder nicht. (B2: 216-217)

In die andere Richtung schlug wiederum ein anderer Bürgermeister; er plädierte gleich dafür, mehrere Entscheidungsbefugnisse an die Gemeinde und insbesondere an den Bürgermeister abzutreten:

Da würde ich mir ein bisschen mehr Spielraum wünschen, oder gleich mehrere Aufgaben an die Gemeinde, an den Bürgermeister abzutreten, das wäre mein Wunsch, ein bisschen auch mehr Eigenverantwortung zeigen zu dürfen. (B1: 219-221)

Offensichtlich sind die Bürgermeister mit dem bürokratischen Arbeitsaufwand in ihrer Amtsausübung und in ihrer Stellung als oberste Verwaltungsstelle im Gemeindeamt stark gefordert. Diese Problematik trifft nicht nur die Bürgermeister, sondern auch ihre Gemeindebediensteten in den Ämtern. Da ohnehin die laufenden Verwaltungsaufgaben erledigt werden müssen und weil diese somit einen Großteil der Arbeit eines Bürgermeisters ausmachen, sind hier zweifellos die jeweiligen Gesetzgeber, die Landtage und das Parlament dazu aufgefordert, vereinfachte und effiziente Rahmenbedingungen zu schaffen. Das genannte Beispiel mit einheitlichen Niederschriften bei Wahlgängen sei schon ein guter Anfang, wie berichtet wurde.

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Behörden auf Landes- oder Bundesebene beschrieben die Bürgermeister dieses Verhältnis im Großen und Ganzen als sehr positiv. Hauptsächlich erfolgt die Zusammenarbeit einer Gemeinde mit der Bezirkshauptmannschaft oder mit dem Land Niederösterreich, fallweise aber auch mit Bundesbehörden. Das Arbeitsverhältnis mit der Bezirkshauptmannschaft wurde besonders als sehr gut hervorgehoben:

Ich sage, recht gut mit allen Behörden, egal ob das Bezirks-, Landes- oder Bundesebene ist. Mit jenen Behörden, mit denen wir als Gemeinde zusammenarbeiten, haben wir ein gutes Verhältnis. (B4: 170-173)

Auch die Zusammenarbeit mit der Bezirkshauptmannschaft hat immer funktioniert. Bezirkshauptmannschaft und Landesregierung sind so die wichtigsten, aber auch wenn es andere Organisationen sind, es funktioniert. (B2: 187-190)

Vereinzelt wurde aber die Zusammenarbeit mit den Behörden kritisiert. Der Bürgermeister befindet sich in der österreichischen Verwaltungshierarchie an unterer Stelle – er ist allen anderen Behörden untergeordnet. Dieser Gesichtspunkt wurde insofern angesprochen, als dass die Gemeinden mit den Bürgermeistern unter der Aufsichtsbehörde stehen und in einigen Angelegenheiten Genehmigungen vom Land brauchen. Trotz der generellen positiven Ansicht der Bürgermeister zum Verhältnis zu anderen Behörden findet diese Zusammenarbeit eben nicht auf Augenhöhe statt. Ein Bürgermeister hingegen erläuterte seine Kritik an den Behörden mit einer oft unzureichenden Rechtsauskunft bei Anfragen seinerseits:

Im Großen und Ganzen funktioniert das eh ganz gut, so mit der Bezirkshauptmannschaft und so. (...) So habe ich manche Situationen erlebt, wo auch keine genaue Auskunft gegeben werden kann oder wenn auch keine Entscheidungen getroffen werden und das zurückgespielt wird auf die Gemeinde. (B3: 171-177)

Als unterste Gebietskörperschaft in den österreichischen Verwaltungsstrukturen sind die Gemeinden und mit ihnen ihre Verwaltungschefs, die Bürgermeister, wichtige Akteure; jedoch sind sie den oberen Behörden einigermaßen unterworfen und dadurch in ihrer Kompetenz eingeschränkt. Abgesehen von einigen Kritiken lassen die Aussagen der Bürgermeister erkennen, dass die Bürokratie und die Partnerschaft zwischen allen Gebietskörperschaften durchaus gut funktionieren.

6.2.5. Der Bürgermeister als unparteiischer Teamplayer

Bei der Frage nach der parteipolitischen Dimension in ihrer kommunalpolitischen Arbeit wurde eine grundlegende Betrachtungsweise zur Kommunalpolitik erkenntlich. Die Bürgermeister verstehen ihr politisches Engagement in der Kommunalpolitik als Sachpolitik und nicht als Parteipolitik. Parteipolitik hat für sie überhaupt keinen Stellenwert – vorrangig betreiben sie aus ihrer Sicht Sachpolitik. „In den Augen der meisten Kommunalpolitiker steht die eigene politische Tätigkeit im klaren Kontrapunkt zur Art und Weise, wie auf Bundes- oder Landesebene Politik und damit eben Parteipolitik betrieben wird.“ (Hämmerle 2000: S. 14-15)

Aber in einer Gemeinde gibt es das nicht, da gibt es zu 99 % Sachthemen, die man lösen muss, die man behandeln muss. Für mich hat Parteipolitik in meiner Arbeit keinen Stellenwert, ich mache da keine Unterschiede. (B4: 101-103)

Alle befragten Bürgermeister erklärten, ihr Amt so unparteiisch wie möglich auszuüben:

Persönlich spielt es für mich keine große Rolle, weil der Bürgermeister eine Funktion hat, für alle da zu sein, egal welche Fraktion, er sollte eher da unparteiisch auch sein in einer Funktion. (B3: 111-113)

Die Bürgermeister haben dabei die spezifische Lösungsfindung bei Problemen in der Gemeinde auf ihrer Seite. Vordergründig geht es um ideologiefreie, sachorientierte und praktische Detailentscheidungen. Dabei dürfe man sicher auch nicht dem Streben nach einem harmonischen, konfliktarmen und breiten Konsens in der Findung von Entscheidungen unterschätzen. Die Identität von Kommunalpolitik bedient sich dieser Abgrenzung der Sachpolitik von der Parteipolitik der Bundes- und Landespolitik:

Vor allem auf unserer Ebene, die Bürger nehmen dich als Bürgermeister, nicht so als Politiker wahr, als Bundes- und Landespolitiker. Das heißt, die Anforderung eines möglichst unparteiischen Bürgermeisters ist sehr, sehr hoch. (B1: 85-87)

Die beiden Begriffe der Partei- und Sachpolitik verbinden eine negative und positive Besetzung miteinander. „Der aus dieser Perspektive positiv besetzte Begriff der Sachpolitik sieht die Aufgabe von Politik in einer „sachgerechten“, d.h. der objektiv besten Problemlösung zum Wohle der Allgemeinheit. Parteipolitik, klar negativ besetzt, steht demgegenüber für parteipolitischen Opportunismus und Klientelismus auf Kosten der Allgemeinheit.“ (Hämmerle 2000: S. 116)

Bei ihrer politischen Tätigkeit findet bei den Bürgermeistern keine ideologische Polarisierung statt, wenngleich sie als parteipolitisch exponierte Personen natürlich Grund- und Werteeinstellungen einnehmen:

Als Bürgermeister hat Parteipolitik fast null Stellenwert, ich habe meine Gesinnungen und Anschauungen, die ich teilweise vehement

vertrete, wenn es meiner Meinung nach um große Ungerechtigkeiten geht (...). (B4: 98-101)

Die Wichtigkeit von parteipolitischen Strukturen wurde von den befragten Bürgermeister*innen vor allem dann zur Sprache gebracht, wenn es um die Tatsache der Wählbarkeit bzw. um die Möglichkeit ging, in dieses politische Amt zu gelangen, und wenn die Findung von Mehrheiten in Gemeinden im Mittelpunkt stand. Die Bürgermeister*innen bräuchten im doppelten Sinne eine Unterstützung durch eine Partei: Erstens für die Kandidatenaufstellung zur Wahl des Gemeinderates und zweitens schlussendlich für die eigentliche Bürgermeisterwahl im Gemeinderat:

Aber natürlich, Politik spielt mit, ich sitze ja aufgrund der Politik hier in diesem Amt. Nur über eine Partei, über eine Liste mit entsprechenden Stimmen, kann ich Bürgermeister werden. (B1: 91-93)

Außerdem brauche ein Bürgermeister ein Team hinter sich, das könne die Partei selbst sein oder die eigene Gemeinderatsfraktion. Alle befragten Bürgermeister*innen sahen die eigenen Mitstreiter in der Partei oder Fraktion als unabdingbar für ihre Amtsausübung an. Dabei geht es vordergründig um die Mehrheitsbeschaffung für Beschlüsse im Gemeinderat und die Unterstützung bei kommunalpolitischen Tätigkeiten:

Und natürlich eine Gruppe von Gemeinderäten, hauptsächlich mit einer guten Mehrheit wie in X, die eigenen Leute, die hinter den Projekten stehen, die hier mitarbeiten. (B2: 118-120)

(..) aber natürlich ist es schon gut, wenn man eine Organisation im Hintergrund hat, weil es da um einiges leichter ist und weil man da Unterstützung bekommt. Wenn man Rechtsauskünfte benötigt oder als Unterstützung bei Wahlen, man hat da einen Apparat im Hintergrund, der einen da schon unterstützt. (B3: 114-117)

Neben den eigenen Mitstreitern in der Partei ist die Teamfähigkeit des Bürgermeisters im Gemeindeamt mit seinen Mitarbeitern gefordert. Es ist durchaus vorteilhaft für einen Bürgermeister in seiner Amtsausführung, wenn er loyale Mitarbeiter im Gemeindeamt hat und mit ihnen eine gute Zusammenarbeit pflegt. Anknüpfend an diese Thematik wurden die Bürgermeister*innen nach ihrer Ansicht zum Modus der indirekten Bürgermeisterwahl durch die Gemeindewahl gefragt und danach, ob sie eine Direktwahl des Bürgermeisters in Niederösterreich befürworteten.

Einer Direktwahl des Bürgermeisters in Niederösterreich erteilten drei der vier Bürgermeister eine Absage. Ein Bürgermeister sprach sich für eine Direktwahl aus, erläuterte aber die Problematik dieser, die eben von den anderen Bürgermeistern als Gegenargument angeführt wurde. Als problematisch wurde gesehen, dass die Gefahr bestehe, bei einer erfolgreichen Direktwahl keine erforderliche Mehrheit im Gemeinderat für Beschlussfassungen zu haben. Hiermit war die Befürchtung gegeben, keine Projekte mehr durchführen zu können, was damit Stillstand für die Gemeinde bedeute:

Bürgermeisterdirektwahlen haben unter allen Umständen den Nachteil, dass eine Person zum Bürgermeister gewählt wird, aber dass eine ganz andere Partei im Gemeinderat die Mehrheit hat. Das kann nicht funktionieren, außer die einigen sich mit einem gescheiterten Agreement auf eine Lösung. (B2: 167-170)

Bei einer fehlenden Mehrheit ist folglich der direkt gewählte Bürgermeister dazu aufgefordert, mit allen im Gemeinderat vertretenen Fraktionen eine Basis für eine Zusammenarbeit aufzubauen.

Das andere System kann natürlich auch funktionieren, ich finde es nur schwierig, wenn ein Bürgermeister aus einer Minderheitenfraktion gewählt wird, und der dann mit allen zusammenarbeiten muss. (B3: 163-166)

Ein weiterer Grund für die Ablehnung der Direktwahl des Bürgermeisters in Niederösterreich ist das eigentlich derzeitige Vorzugsstimmenmodell, das sowohl bei Gemeinderats- als auch Landtagswahlen Anwendung findet. Grundsätzlich schlägt eine Vorzugsstimme die Parteistimme; diese Regelung ermöglicht es den Wählern, den Bürgermeister quasi durch die Vorzugsstimme direkt zu wählen. Verstärkt wird diese Regelung durch die Verwendung von nichtamtlichen Stimmzetteln, die es den Bürgermeistern ermöglichen, sie mit ihren Namen an die Wähler in der Gemeinde zu verteilen. Die ausschließliche Verwendung dieser nichtamtlichen Stimmzettel bei der Stimmenabgabe ist rechtlich möglich (Gemeinderatswahlordnung 1994: § 46). Bei Wahlkämpfen kann damit auf die stärkere Personalisierung des Bürgermeisters und auf den Bonus des Amtsinhabers gesetzt werden:

(...) es gibt noch nach wie vor die Namens-Stimmzetteln, die wird es auch bei der nächsten Wahl geben. Das macht sicher viel aus, dass man sich als Person noch viel mehr hervorheben kann, und die letzte Gemeinderatswahl-Auseinandersetzung war auf meine Person zugeschnitten. (B2: 171-174)

6.2.6 Enormer Arbeits- und Zeitaufwand

In einigen Punkten waren sich die befragten Bürgermeister einig. Die Führung einer Gemeinde als Bürgermeister bringt enormen Arbeits- und Zeitaufwand mit sich. Sprech- und Amtsstunden, behördliche Besprechungen oder Verhandlungen, Sitzungen von den verschiedensten Gremien, der Besuch von Veranstaltungen in der Gemeinde sind nur eine Auswahl von Aktivitäten und Aufgaben, für die ein Bürgermeister Zeit aufwenden muss. Diese Anforderung beginnt für die Bürgermeister gleich am ersten Tag.

Das nimmt dich wie ein Strom mit, die Arbeit. Die Tätigkeit, die Anforderungen, das ist von der ersten Minute an. Der Bauamtsdirektor war da, der Stadtamtsdirektor, Kassaführer da, und, und, und. Die Arbeit hat gleich angefangen. (B1: 80-83)

Dazu stellten die Bürgermeister fest, dass man mit der Ausübung dieses Amtes letztendlich einen Zweitberuf habe, der sich zeitlich und organisatorisch mit dem Hauptberuf in Einklang bringen müsse. Als Bürgermeister sei man rund um die Uhr und von Montag bis Sonntag im Dienst. Ein kompaktes und strenges Zeitmanagement sei hierzu eine wichtige Kompetenz im Anforderungsprofil eines Bürgermeisters:

Da muss man mit voller Kraft arbeiten, und mit voller Kraft meine ich, was die Belastbarkeit hergibt. Es gibt kaum einen Tag, wo ich vor 22 Uhr zu Hause bin. Das ist entweder hier [im Rathaus] Arbeitstag, oder Veranstaltungen, die Ballsaison war sieben Bälle, das war alles bis drei, vier Uhr in der Früh. (B1: 50-53)

Also es geht schon richtig Full-Time-Job, wenn man es richtig ernst nimmt, und wenn man keinen Vizebürgermeister oder andere Wegbestreiter hat, die einem etwas abnehmen. Ich würde in etwa sagen, dass ich 30 Stunden pro Woche aufwende inklusive Veranstaltungen am Wochenende. (B3: 136-140)

Das Zeitpensum für die Aufwendung eines Bürgermeisters lässt sich aus den Interviews mit etwa 30 bis 40 Stunden oder mehr einschätzen. Zweifellos spielt dabei aber die Größe der Gemeinde eine Rolle:

Das hängt von der Größe der Gemeinde ab, ich meine: Ich kenne im Bezirk die 44 Gemeinden sehr gut, ich will das nicht schmälern, nicht falsch verstehen, aber wenn ich eine Gemeinde mit 200 Einwohner oder eine Gemeinde mit 10.500 Einwohner hernehme, ist das ein Riesenunterschied. (B2: 140-143)

Dabei sei zu erwähnen, dass natürlich ein Bürgermeister einer 10.500-Einwohner-Gemeinde auf ein größeres Kontingent an Mitarbeitern und Mitstreitern im Gemeinderat zurückgreifen kann.

Im Hinblick auf diesen persönlichen Einsatz-und Arbeitsaufwand beanstandeten die einzelnen Bürgermeister die unzureichende finanzielle Vergütung seitens der öffentlichen Hand für dieses politische Amt:

*Wenn man es hauptberuflich hernimmt, dann wäre es nicht schlecht, wenn es ein bisschen mehr wäre. (B2: 149-150)
Als Bürgermeister verdiene ich zu wenig, das ist zu wenig. (B1:152)*

Die Bestimmungen für die Bezüge der Bürgermeister sind Angelegenheiten der Landesgesetzgeber. Als Ausgangsbetrag für die Bezüge der niederösterreichischen Bürgermeister wird im Landes- und Gemeindebezügegesetz 1997 der Bruttobezug eines Abgeordneten zum Nationalrat herangezogen. Die Berechnungsgrundlage zu diesem Ausgangsbetrag orientiert sich je nach der Einwohnergröße der Gemeinde (NÖ Landes- und Gemeindebezügegesetz 1997: § 15). Aus Sicht der Bürgermeister ist die Vergütung nicht nur in Bezug auf den persönlichen Aufwand unzureichend, sondern auch hinsichtlich der großen Verantwortung. Mit der Fülle der Aufgaben, der Verantwortung und dem eigenen persönlichen Einsatz sehen die Bürgermeister ihr Amt kaum als politisches Amt, sondern vielmehr als einen Hauptberuf. Zum Aspekt der finanziellen Entlohnung erinnerten die Bürgermeister daran, dass sie diese Entlohnung für gesellschaftliche Zwecke in ihrer Gemeinde aufwendeten. Meist handelt sich es dabei um Pokale oder Sachpreise für die Vereine in der Gemeinde bzw. für andere gesellschaftliche Zwecke:

Und es gehören für alle diese Vereine oder Festivitäten, wo es Spenden gibt, Geschenkkorb da, Pokal da, das gehört dazu und da geht schon einiges auf, das ich nicht negativ sehen will. (B2:157-159)

Aber es ist ja so, dass in meisten Fällen ja nicht 1:1 das Geld bei einem bleibt, man hat in der Fraktion noch gewisse Verpflichtungen, (...) und wie es so in kleinen Gemeinden ist, dass da ich auch quasi für Geschenke, Blumen oder dergleichen oder Tombolatrefeer was ausgabe. (B3: 148-152)

Von Seiten der Bürgermeister kamen aber prompt Vorschläge für eine bessere Vergütung dieses Amtes. Am Bürgermeisterbezug orientieren sich die anderen

Bezüge des Vizebürgermeisters und der Gemeindevandatare; ein Bürgermeister schlug dazu die Entkoppelung des Bürgermeisterbezuges von den anderen Mandatsbezügen vor, um den Bürgermeisterbezug allein somit zu erhöhen und um das Budget der Gemeinden nicht erheblich zu belasten. Ein anderer Vorschlag war die Einführung von automatischen gestaffelten Pönalsprüngen im Bezugsschema ab einer gewissen Amtsdauer als Bürgermeister.

6.2.7. Fehlende soziale Absicherung als Kritikpunkt

Neben der unzureichenden Vergütung sahen die Bürgermeister zudem die sozialrechtliche Absicherung des Bürgermeisteramtes als mangelhaft an. Die derzeitige sozialrechtliche Lage der Bürgermeister ist folgenderweise geregelt: Die Bürgermeister in ganz Österreich sind seit einer Reform um das Jahr 2000 nur noch eine Pension. Bis dahin war die Bürgermeisterpension eine Beamtenpension; diese war nicht Teil des gesetzlichen Pensionsversicherungssystems. Somit erhielten die Bürgermeister neben ihrer eigentlichen gesetzlichen Pension aus anderen Erwerbstätigkeiten eine zweite Pension. Nach der Reform um 2000 wurden die beiden Pensionseingänge für Bürgermeister zu einer Pension vereinheitlicht, diese neue Bürgermeisterpension ist aber explizit nicht eine Regelung der gesetzlichen Pensionsversicherung.

„Die vom Bürgermeister und seiner Gemeinde zu leistenden Pensionsversicherungsbeiträge fließen jedoch über den „Anrechnungsbetrag“ in die gesetzliche Pensionsversicherung ein und werden damit – gemeinsam mit den Pensionsversicherungsbeiträgen aus einer oder mehreren anderen Erwerbstätigkeiten des Bürgermeisters – zur Basis für die Bemessung der späteren einheitlichen gesetzlichen Pension.“

(Sedlacek 2000: S. 2)

Über das Beamten-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetz sind die Bürgermeister im Amt unfall- und krankenversichert.

Die Hauptkritik der Bürgermeister betraf die mangelhafte soziale Absicherung im Amt vor allem nach Beendigung der Amtstätigkeiten:

Was mir aber abgeht in dieser Geschichte, ist die soziale Absicherung des Bürgermeisters. Wenn ich heute nicht mehr gewählt bin, dann gibt es kein Arbeitslosengeld, dann stehe ich auf der Straße. Was tue ich dann? Das ist so die Hauptkritik. (B2: 150-152)

Mit Beendigung des Bürgermeisteramtes bei freiwilligem Rückzug, Abwahl oder Absetzung haben die Bürgermeister keine Rechtsansprüche an eine Abfertigung, an Arbeitslosengeld:

Was eher gravierend ist, ist die soziale Absicherung, das Bürgermeisteramt ist zwar pensionsversichert, aber man hat so, wenn man nicht mehr gewählt wird oder aus dem Amt scheidet, ist man nicht arbeitslosenversichert oder dergleichen. (B3: 155-158)

Die Folgen, vor allem bei hauptberuflichen Bürgermeistern, wären letztendlich nur der Bezug von Mindestsicherung oder Notstandshilfe. Die fehlende Absicherung zeigt sich auch dahingehend, dass für Bürgermeister keine Pflegefreistellung besteht – sie haben zudem kein Anrecht auf Karenz. Anders als bei Bundesministern oder Abgeordneten für den Nationalrat, die nach Ausscheiden aus dem Amt eine halbjährige Gehaltszahlungsfortsetzung beantragen und in Anspruch nehmen können, gibt es eine solche Regelung für Bürgermeister nicht.

Angesichts dessen regten die Bürgermeister dazu etwaige Verbesserungen für eine bessere Absicherung an:

Die soziale Absicherung würde ich auch verbessern, denn als Bürgermeister hat man keine. Die gibt es im Prinzip nicht. Vielleicht würde da eine lebenslange prozentuelle Entschädigung helfen anstatt einer Pension, dann hätten nicht mehr viele Amtsinhaber den Hintergedanken, sie müssen unbedingt wieder gewählt werden. (B4: 195-199)

Trotz aller Schwierigkeiten und Anforderungen, die das Bürgermeisteramt mit sich bringt, wiesen die Bürgermeister diesem Amt eine politische Attraktivität zu. Zudem waren sie sich des geforderten persönlichen Einsatzes und der Entbehungen als Bürgermeister einer Gemeinde bewusst:

Das ist auch ein Aufwand, und wenn jemand sagt, du bist so viel unterwegs. Ja! Das habe ich gewusst – ich hätte damals auch Nein sagen können, als ich gefragt worden bin. Ich habe mir das reiflich überlegt, und es kommt so, wie es ist. Das Komische an der ganzen Geschichte ist, jetzt bin ich fast genau elf Jahre im Amt, es macht mir noch immer Spaß. (B2: 194-198)

Das ist – auch wenn ich natürlich mit allen schlechten und guten Seiten konfrontiert bin, ich würd es auf jedem Fall zu jeder Zeit anstreben, das ist es absolut. Für mich ist es absolut attraktiv. (B1: 203-205)

Das Wirken als Bürgermeister diene sicherlich nicht vordergründig der eigenen persönlichen Verwirklichung; der persönliche Einsatz müsse immer im Sinne der Gemeinde, der Allgemeinheit und des gemeinsamen Zusammenlebens in der kommunalen Lebenswelt stehen:

Aber trotzdem, es muss jemanden geben, der das macht. Ich sage einmal, der das macht mit Hingabe für die Gemeinde, für die Allgemeinheit, und nicht für den Eigennutzen.(B4: 184-186)

7. Fazit und Schlussbemerkungen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Ergebnisse die eingangs aufgestellten Hypothesen bestätigen. Die zentrale Frage, wer im Bezirk Gänserndorf als Bürgermeister Kommunalpolitik betreibt, kann mit folgenden Erkenntnissen beantwortet werden: Nicht überraschend hat aus parteipolitischer Perspektive die ÖVP ihre Vormachtstellung als Partei des ländlichen Raumes bei den Bürgermeistern im Bezirk Gänserndorf jedenfalls gefestigt; allerdings kann die SPÖ immerhin auf eine beachtliche Anzahl von Bürgermeistern verweisen, insbesondere im Vergleich zu anderen Bezirken im Bundesland Niederösterreich. Eine verschwindend kleine Rolle spielen die Bürgerlisten. Nur in wenigen Gemeinden sind sie im Gemeinderat vertreten, in vielen Gemeinden des Bezirks beherrschen oft nur mit ÖVP und SPÖ zwei Parteien die Gemeinderäte. Anders als in Westösterreich, wo viele Bürgermeister über Bürgerlisten kandidieren, gibt es im Bezirk nur zwei Bürgerlisten-Bürgermeister. Die Bürgerlisten haben größere Schwierigkeiten, personelle und finanzielle Ressourcen zu lukrieren, um politisch tätig zu sein. Hinsichtlich der Parteienherkunft zeigt sich das traditionelle, charakteristische Bild der Zweiten Republik, denn hauptsächlich stellen diese zwei Traditionsparteien die Bürgermeister im Bezirk.

Das Bürgermeisteramt wird ausschließlich von Männern besetzt; nicht einmal eine Handvoll Bürgermeister steht ihren männlichen Kollegen gegenüber. Für viele Frauen ist es nach wie vor schwer, in der Domäne der Kommunalpolitik Fuß zu fassen, denn oft bilden die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit dem politischen Amt und die traditionellen männlich dominierten gesellschaftlichen Zentren in einer Gemeinde die größten Hindernisse für ein kommunalpolitisches Engagement von Frauen.

Die Befunde lassen erkennen, dass die Bürgermeister der Mittelschicht entstammen und zugleich politische Sozialisationen aufweisen. Das Bürgermeisteramt ist ein klassisches Mittelschichtphänomen. Die amtierenden Bürgermeister haben eine soziale und ökonomische Absicherung durch ihre derzeitigen beruflichen Positionen, um den Anforderungen eines Bürgermeisters gerecht zu werden. Ihre Berufspositionen mit den entsprechenden Entlohnungen erlauben es, zeitliche Ressourcen für das politische Amt aufzuwenden. Nicht zu unterschätzen ist das soziale Kapital, das die Bürgermeister aus dem Berufsleben für die Kommunalpolitik mitnehmen: Ihre beruflichen Positionen deuten darauf hin, dass sie dadurch wichtige

Fähigkeiten und soziale Eigenschaften kennen, die sie für das lokalpolitische Amt benötigen. Jemand, der einen landwirtschaftlichen Betrieb oder ein Unternehmen führt, mag mit Fähigkeiten wie Verantwortungsbewusstsein, Teamfähigkeit, Leistungsbereitschaft oder Führungskompetenzen für das Leiten einer Gemeinde prädestiniert sein. Auch andere Berufspositionen, die sich aus den Dokumentenblättern der Bürgermeister ergeben haben, wie Betriebsrat, Polizist oder Lehrer können überdies soziale Kompetenzen wie Empathie, Konfliktfähigkeiten, Menschenkenntnisse und Durchsetzungsvermögen sicherstellen. Auffallend ist die vermehrte Tätigkeit der Bürgermeister im Gewerkschaftsumfeld oder in der Personalvertretung: Sie kennen daher die Situation, Anliegen von Personen entgegenzunehmen. All diese vorteilhaften Kompetenzen und Qualifikationen weisen die meisten untersuchten Bürgermeisterprofile als Gemeinsamkeiten auf. Alle Bürgermeister kamen bereits in Jugendjahren, bedingt durch eine Mitgliedschaft in einer Jugendparteiorganisation oder durch kommunalpolitische Tätigkeiten eines Elternteiles, mit Politik in Berührung. Sie bringen somit eine langjährige persönliche Auseinandersetzung mit Politik mit sich. Diese spiegelt sich zugleich in den eigentlichen politischen Amtstätigkeiten der Amtsinhaber wider, da sie über lange Jahre hinweg entweder im Gemeinderat sitzen oder das Bürgermeisteramt innehaben.

Die Bürgermeister sind politisch erfahren. Zugleich sind sie politische, persönliche und soziale Träger einer unbestreitbaren Ortsidentität. Bis auf wenige Ausnahmen sind sie seit ihrer Geburt in der Gemeinde ansässig – sie vermitteln mit diesem Merkmal Ortsverbundenheit und einen höheren Bekanntheitsgrad in der Gemeinde. Man kennt sie eventuell vom gemeinsamen Schulbesuch, vom gemeinsamen Aufwachsen in der Wohnsiedlung. Gesellschaftlich sind die Bürgermeister in den gemeindetätigen Vereinen verankert, entweder selbst als Funktionär oder als einfache Mitglieder.

Die Aufgaben des Bürgermeisters sind in einer Gemeinde als besonders essenziell einzuordnen. Er ist einerseits für die reibungslose Verwaltungsarbeit in den Gemeindeämtern zuständig, andererseits kann der Bürgermeister Projekte in der Gemeinde für die Gemeindebürger in Gang setzen. Diese Möglichkeit, aktiv in der Gemeinde gestalten und Ideen einbringen zu können, war nicht nur der Beweggrund für ein kommunalpolitisches Engagement, sondern die vorrangige

Selbstbeschreibung der Bürgermeister. Sie sehen sich an der Spitze einer Gemeinde als Gestalter und Impulsgeber. Die Position der Bürgermeister zwischen Verwaltung und Sachpolitik erklärt einen weiteren Aspekt des damit verbundenen Amtsverständnisses. Das längst vergangene öffentliche Bild eines Bürgermeisters als Ortskaiser, dessen Autorität und Wort in der Gemeinde gegolten hat, hat sich zu einem Bild gewandelt, an dem zu erkennen ist, dass sich die Bürgermeister viel mehr als Manager sehen, wobei die Gemeinden den Platz eines modernen Dienstleistungsanbieters eingenommen haben. Dies drückt sich ersichtlich darin aus, dass Gemeinden immer mehr Aufgaben übernehmen, die streng genommen nicht in ihre Kompetenzbereiche fallen, aber zumindest Elemente der dörflichen Infrastruktur ausmachen. Außerdem treffen die Fülle der Amtstätigkeiten, die privaten und persönlichen Anforderungen, vor allem die zeitlichen Ressourcen, der hohe Grad der Organisationskompetenz sowie die Mitarbeiterführung mit den Gemeindebediensteten auf das Bürgermeisteramt als Managementaufgabe durchaus zu. Dieser Imagewandel des Amtes wäre eigentlich Anlass genug für den Landesgesetzgeber in Niederösterreich, dieses politische Amt institutionell für die Absicherung der jetzigen und zukünftigen Amtsinhaber zu festigen. Eine bessere finanzielle Vergütung sowie eine weitreichendere soziale Absicherung (Karenzzeiten für Bürgermeister, Pflegefreistellung, eine Art Bürgermeister-Abfertigung oder die Möglichkeit einer zeitlich beschränkten Gehaltszahlungsfortsetzung) würden zweifellos die Attraktivität dieses Amtes steigern, da es vor allem in kleineren Gemeinden immer schwieriger werden könnte, Kandidaten für das Bürgermeisteramt zu gewinnen.

Sachpolitik vor Parteipolitik – so könnte man die einhelligen Sichtweisen der Bürgermeister in ihrem politischen Alltag bezeichnen. Kommunalpolitik ist schlichtweg geprägt von einer breiten Konsensfindung und Problemlösung, frei von jeglichen ideologischen Denkmustern. Diese Attribute von Kommunalpolitik greifen in die Amtsverständnisse der Bürgermeister hinüber, möglichst unparteiisch und ideologielos ihr politisches Amt für die Gemeindebürger zu führen. Parteipolitik hat für die Bürgermeister im internen Sinne einen nützlichen Vorteil, wenn es dabei um die Mitarbeit der eigenen Parteikollegen für die Mehrheitsentscheidungen in den jeweiligen Gremien oder um die allgemeine Unterstützung in der politischen Arbeit geht. Diesen parteipolitischen Faktor schätzen die Bürgermeister als besonders hoch ein, und dieser ist zudem aufgrund der indirekten Bürgermeisterwahl durch den

Gemeinderat notwendig. Somit war es nicht überraschend, dass eine Änderung des Wahlmodus zu einer Direktwahl des Bürgermeisters in Niederösterreich kaum auf Zustimmung traf.

Ein anderes Charakteristikum der Amtsverständnisse der Bürgermeister bestand in der Selbstzuschreibung als Politiker an der Basis, der um die alltäglichen Sorgen, Probleme und Bedürfnisse der Menschen in ihren Gemeinden Bescheid weiß. Einher mit diesem Merkmal gingen gleich die Abgrenzung und die Distanzierung von Politikern auf der Bundes- und Landesebene. Die Bürgermeister profitieren von der direkt-kommunikativen und greifbaren Nähe zwischen ihnen und den Gemeindegürgern. Aus diesen Grund kann man den Bürgermeistern einen immens wichtigen Platz im politischen System Österreichs zuordnen – sie dienen bildlich gesprochen als politische Seismographen, welche die Stimmungslagen der Menschen in ihren Gemeinden kennen und daher wissen, welche Themen sie bewegen. Auf gleiche Weise kennen sie als Verwaltungspersonen die Missstände und Überregulierungen in der österreichischen Bürokratie.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die hier dargelegte Arbeit eine regionale Untersuchung darstellt. Wie weit die gewonnenen Ergebnisse auf andere Bundesländer und Bezirke übertragbar sind, kann nicht beurteilt werden. Es darf aber angenommen werden, dass in Gemeinden mit ähnlicher Größe und Bevölkerungsstruktur auch ähnliche Tendenzen bestehen.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bogner, Alexander (2014): Interviews mit Experten – Eine praxisorientierte Einführung, Springer VS Wiesbaden,
- Claußen, Bernhard (2013): Politisches Lernen am beruflichen Arbeitsplatz zwischen Broterwerb und solidarischer Arbeitsgemeinschaft, S. 113-149 In: Claußen, Bernhard; Geißler, Rainer: Die Politisierung des Menschen: Instanzen der politischen Sozialisation. Ein Handbuch, Leske & Budrich, Opladen,
- Dahrendorf, Ralf (2006): Homo Sociologicus. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle. 16. Auflage, VS Verlag Wiesbaden
- Ennser-Jedenastik (2016): Die personelle Verflechtung zwischen Sozialpartnern und Bundesregierung in Österreich, 1945–2015, S. 29-44 In: Österreichische Zeitschrift für Politik Wissenschaft, Band 45, Nr.3,
- Eckschlager, Michael (2013): Rechte und Pflichten von Gemeindevertretern, Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden, Ausgabe 3, Österreichischer Gemeindebund, Wien,
- Flick, Uwe (1995): Handbuch der qualitative Sozialforschung, Beltz, Weinheim,
- Geißler, Rainer (2013): Politische Sozialisation in der Familie, S. 51-71 In: Claußen, Bernhard; Geißler, Rainer: Die Politisierung des Menschen: Instanzen der politischen Sozialisation. Ein Handbuch, Leske & Budrich, Opladen,
- Haidvoogl, Martin (2013): Gemeinderecht für Praktiker, MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien,
- Hämmerle, Walter (2000): Zwischen Konkurrenz und Konsens – Entscheidungsregeln im kommunalen politischen System, Leske & Budrich, Opladen,
- Hausner, Uli (2016): Karrieredestination Europäisches Parlament – Konservativ-christdemokratische und grüne Abgeordnete im Vergleich, Springer VS, Wiesbaden,
- Herzog, Dietrich (1975): Politische Karrieren – Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen, Westdeutscher Verlag, Krefeld,
- Hofer, Karin (2000): Warum werden Frauen nicht gewählt? Zur Situation von Frauen in der Kommunalpolitik In: Wolfgruber, Elisabeth / Grabner, Petra (Hg.): Politik und Geschlecht. Dokumentation der 6. Frauenringvorlesung an der Universität Salzburg, WS 1999/2000. Studien-Verlag, Innsbruck/Wien/München 2000, S. 249-272.,
- Holtmann, Everhard (2017): Kommunalpolitik – eine Einführung, Springer VS, Wiesbaden,

Horner, Anne (2011): Kleine Lieblichkeiten – Erkundungen in Lebenswelten, Springer VS Wiesbaden,

Kersting, Norbert (1998) Machtstrukturen in der Gemeinde. In: Imbusch Peter (Ed.): Macht und Herrschaft. Opladen: Leske und Budrich, S. 149-166.,

Kevenhörster, Paul (2008): Politikwissenschaft, Band 1, Entscheidungen und Strukturen der Politik, Band 1, 3. Auflage, VS Verlag, Wiesbaden

Klabouch, Jiri (1968): Die Gemeindeselbstverwaltung in Österreich 1848-1914, Verlag für Geschichte und Politik,

Klammer, Dieter: (2000): Kommunalpolitiker und Ortsparteien in Österreich – eine empirische Untersuchung der lokalen Positionseliten in Österreichs Gemeinden; Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz,

Klein, Markus; Aleman, Ulrich von(2011): Warum braucht die Demokratie Parteien? In: Spier, Tim; Klein, Markus u.a.: Parteienmitglieder in Deutschland, VS Verlag, Wiesbaden, S. 9-19,

Korinek, Silvia; Doschek, Gottfried u.a (2002): 100 Jahre Bezirkshauptmannschaft Gänserndorf, Bezirkshauptmannschaft Gänserndorf (Hg.),

Mayring, Philipp; Fenzl,Thomas (2014): Qualitative Inhaltsanalyse, In: Baur, Nina; Blasius, Jörg: Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Springer VS, Wiesbaden, S. 543 -559

Mayring, Philipp (2015). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken (12. Aufl.),: Beltz Verlag, Weinheim,

Michael, Meuser; Ulrike, Nagel (1994). Expertenwissen und Experteninterview. In: Hitzler/Honer/Moeder (Hg.). Expertenwissen, eine institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit. Westdeutscher Verlag, Opladen. S.180-192.

Neuhofer, Hans (1998): Gemeinderecht, 2. Auflage, Springer, Wien, New York,

Patzelt, Werner J. (1989): Wahlkreisstil und Abgeordnetenrollen: Grundzüge eines Forschungsprogramms. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 20, H. 1, S. 114–150.

Reinders, Heinz (2016): Politische Sozialisation Jugendlicher Entwicklungsprozesse und Handlungsfelder In: Gürlevik, Aydin; Hurrelmann, Klaus, Palentien, Christian; (Hrsg.): Jugend und Politik Politische Bildung und Beteiligung von Jugendlichen, VS Verlag, Wiesbaden, S. 85-101,

Scheuch, Erwin; Kutsch, Thomas (1975): Grundbegriffe der Soziologie - Grundlegung und Elementare Phänomene, Vieweg+Teubner Verlag, Wiesbaden,

Schenk, Elisabeth (2016): Hohenau an der March – ein Grenzort im Blickpunkt nationaler Beziehungen, Dissertation, Universität Wien,

Sauer, Birgit (2017): Die österreichische Demokratie aus Sicht der geschlechterkritischen Staats- und Demokratietheorien. In: Helms, Ludger; Wineroither, David: Die österreichische Demokratie im Vergleich, Nomos-Verlag, Baden-Baden, S. 163-191

Sedlacek, Werner (2002): Die Bürgermeister-Pension, Ausgabe 2, Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes,

Steininger, Barbara (2004): Bürgermeister und Bürgermeisterinnen in Niederösterreich – kommunale Eliten im politischen System, S. 243-273 In: Wagner, Manfred (Hg.): Niederösterreich – Menschen und Gegenden, Böhlau-Verlag, Wien-Graz,

Wagemann, Christoph (2018): Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft - Eine Einführung, VS Verlag, Wiesbaden,

Wasner, Barbara (2013): Eliten in Europa: Einführung in Theorien, Konzepte und Befunde, VS Springer, Wiesbaden,

Wastl-Walter, Doris (2000): Gemeinden in Österreich im Spannungsfeld von staatlichem System und lokaler Lebenswelt, Böhlau-Verlag, Wien-Graz,

Weber, Max (1997): Herrschaft, Verwaltung, Legitimität; In: Münkler, Herfried: Politisches Denken im 20. Jahrhundert, 2. Auflage, Piper Verlag, München,

Weichhart, Peter (1990): Raumbezogene Identität: Bausteine zu einer Theorie räumlich-sozialer Kognition und Identifikation, Franz-Steiner-Verlag, Stuttgart,

Welan, Manfred (1999): Der Bürgermeister in Niederösterreich, Schriftenreihe Niederösterreichische juristische Gesellschaft, Heft 79, Orac Verlag, Wien

Witjes, Claus (1976): Gewerkschaftliche Führungsgruppen, Duncker & Humboldt, Berlin,

Wilker, Nadja (2019): Online-Bürgerbeteiligung und politische Repräsentation: Rollen und Einstellungen kommunaler Mandatsträger in der digitalen Demokratie. Springer-Verlag, Wiesbaden

Wolf Armin (2007): Prominente Quereinsteiger als Testimonials der Politik, Nomos-Verlag, Baden-Baden,

Interviewverzeichnis:

B1: Interview am 21. März 2019, Rathaus, Dauer: 23 Minuten

B2: Interview am 29. April 2019, Gemeindeamt, Dauer: 24 Minuten

B3: Interview am 16. Mai 2019, Gemeindeamt, Dauer: 22 Minuten

B4: Interview am 14. August 2019, Gemeindeamt, Dauer: 25 Minuten

Gesetzestexte: (alle in der derzeit geltenden Fassung)

Niederösterreichische Bauordnung 2014

Niederösterreichische Gemeindeordnung 1973

Niederösterreichische Gemeinderatswahlordnung 1994

Niederösterreichisches Landes-und Gemeindebezügegesetz 1997

Verfassungs-Übergangsgesetz 1920

Bundes-Verfassungsgesetz 1920

Internetquellen:

<https://www.kommunalnet.at/news/einzelansicht/buergermeister-geniessen-weiterhin-groesstes-vertrauen/news/detail.html>, abgerufen am 5. September 2019

<https://www.noen.at/gaenserndorf/einwohnerzahl-entwicklung-sueden-waechst-der-norden-schrumpft-einwohnerzahl-entwicklung-bewohner-46236089#>, NÖN 26. April 2017, abgerufen 5. April 2019

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Die Gemeinden im Bezirk Gänserndorf,

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Gemeinden im Bezirk G%C3%A4nserndorf.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Gemeinden_im_Bezirk_G%C3%A4nserndorf.png), Joschi Täubler [CC BY-SA 3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>)]

Anhang

Dokumentation der empirischen Forschung – Die Bürgermeister im Bezirk Gänserndorf

Name: Gemeinde: BürgermeisterIn seit: Partei: Alter:
--

Räumliche und soziale Herkunft

- Herkunftsfamilie (beruflicher Status, ...) **bitte Antwort ankreuzen/einfetten oder unterstreichen**

Angestellte Landwirte Arbeiter Beamte Selbstständige Freiberufler

War Ihr Vater/Ihre Mutter in der Gemeinde politisch tätig? ja nein

Ihre Bildungs- und Ausbildungswege sowie Lebensmittelpunkte

- Lebensmittelpunkt in der Gemeinde (bitte ankreuzen, einfetten oder unterstreichen)
 - seit der Geburt in der Gemeinde
 - vor mehr als 15 Jahren zugezogen
 - vor weniger als 15 Jahren zugezogen
- Formale Bildungsabschlüsse (ab 9. Schulstufe), Berufliche Bildungsabschlüsse

Berufliche Laufbahn, Aktivitäten (jenseits der Politik)

- Bisherige berufliche Tätigkeiten (falls Sie in Pension sind, bitte auch vermerken)
 - :
 - Privatwirtschaftliche Positionen
 - Öffentlicher Dienst

Politische Netzwerke (Mitglied bzw. Funktion in ...)

- Waren Sie in einer politischen Jugendorganisation tätig? O ja bei _____ o nein
- Teilorganisationen in Parteien
- Vorfeldorganisationen von Parteien
- Sozialpartnerschafts-Institutionen (Gewerkschaften, Kammern etc)

Derzeitige Mitgliedschaften bzw. Funktionen (Obmann, Kassier etc.) in Vereinen, Verbänden, Feuerwehr

In welche bisherigen politischen Ämter wurden Sie gewählt? (Gemeinderat, Gemeindevorstand, Abgeordneter etc) - **mit Jahresangaben**

Bisherige politische Funktionen (gewählt) in Parteien (Ortsparteivorsitzender, Kassier etc)

- Auf welcher Ebene (national, regional, lokal, Bezirk)? Welche Funktion?

Abstract

Im politikwissenschaftlichen Diskurs sind kaum Forschungen über kommunalpolitische Akteure vorhanden, die vorliegende Arbeit will dies ändern. Die Masterarbeit „Die Bürgermeister im Bezirk Gänserndorf – Karrierewege und Amtsverständnisse“ befasst sich mit den politischen, sozialen und persönlichen Biographien und mit den politischen und institutionellen Verortungen der Amtsträger im politischen System Österreichs sowie in ihren Gemeinden. Als Untersuchungsfälle wurden die 44 Bürgermeister im Verwaltungsbezirk Gänserndorf (Niederösterreich) herangezogen. Mittels empirischen Erhebungen anhand von Fragebögen und Interviews mit Bürgermeistern wurden die Daten für diese Analysen gewonnen. Das thematische Kapitel über die Karrierewege soll darstellen, welche Personen dieses Amt innehaben und aus welchen sozialen, politischen und sozio-ökonomischen Milieus die Bürgermeister stammen. Die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Amtsverständnissen hat das Ziel, die persönlichen, politischen und gesellschaftlichen Verortungen der Amtsträger hervorzuheben.

Within political science, research about local political actors seems to be lacking. It is the intention of this paper to fill this gap in research. This master thesis, titled „Die Bürgermeister im Bezirk Gänserndorf – Karrierewege und Amtsverständnisse“, investigates the political, social and personal biographies of public officials within the political system of Austria and their political and institutional positioning. The 44 mayors of the political district of Gänserndorf (Lower Austria) were examined. Data was gained using empirical inquiry with mayors being interviewed and asked to fill out questionnaires. The aim of the chapter about career paths is to establish which people have held the mayor's office and assess their social, political and socio-economic backgrounds. The aim of the discussion around career paths is to highlight the personal, political and societal situatedness of the public officials.