

LOKALE ELITEN UND ORTSPARTEIEN IN ÖSTERREICH

Untersuchungen zur lokalen Positionselite in Österreichs Gemeinden

Dieter KLAMMER, Maria Wörth*

mit 2 Abb. und 7 Tab. im Text

INHALT

1.	Einleitung	113
2.	Datengrundlage und Methodik	115
3.	Empirische Ergebnisse: die lokale Positionselite in Österreich	116
3.1	Vorbemerkungen	116
3.2	Zum Sozialprofil	117
3.3	Zur Stellung des Bürgermeisters im Gemeinderat	122
3.4	Ausweisung von Bürgermeistertypen mittels Konfigurationsanalyse	123
3.5	Bürgermeisterkarrieren: Aufstieg in die lokale Positionselite	124
4.	Zusammenfassung	126
5.	Summary	127
6.	Literaturverzeichnis	127

1. Einleitung¹⁾

Warum sollten ausgerechnet die österreichischen Gemeinden und ihre politischen Mandatare zum Forschungsgegenstand avancieren, angesichts von Globalisierung und dichter, weltweiter Inderdependenzen, welche selbst den Nationalstaaten nur

1) Der Dank des Autors für fachliche Hilfestellung und wertvolle Hinweise gilt vor allem Univ.-Doz. Dr. F. DOLLINGER (Land Salzburg), Dir. H. LACKNER (Kärntner Gemeindebund), Univ.-Prof. Dr. M. SAUBERER, Univ.-Prof. Dr. M. SEGER (beide Universität Klagenfurt), Univ.-Prof. Dr. D. WASTL-WALTER (Universität Bern) und Präs. Bgm. W. ZIMPER (Österreichischer Gemeindebund).

* Mag. Dr. Dieter Klammer, Institut für Kommunalforschung und Gemeindeberatung, A-9081 Maria Wörth, St. Anna Straße 23; e-mail: dieter.klammer@happy.net.at

mehr eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten zukommen lassen? Sind vor dem Hintergrund dieser Entwicklung Gemeinden mehr als administrative Residuen, denen weitreichende Selbständigkeit abgesprochen werden muß?

Dieser scheinbaren Bedeutungslosigkeit steht die unzweifelhafte Funktion der Gemeinden als individueller Lebensraum entgegen. Die Gemeinden stellen für die Wohnbevölkerung eine soziale Realität dar: *"Die lokale und regionale Bezugsebene werden wieder zu einem emotional wichtigen Orientierungsrahmen"* (WEICHHART 1992, S. 30). Dies hat nichts mit "Heimattümelei" zu tun, denn lokale Identität, obgleich nicht exakt definierbar, trägt zu Entwicklung und Aufrechterhaltung der Selbstidentität eines Individuums bei. Darüber hinaus sind Raumstrukturen auch Träger sozialer Botschaften und werden somit als Symbole sozialer Beziehungen begriffen, welche sozialen Zusammenhalt, Integration und Gruppenbindung bedingt.

Heimat kann freilich nicht nur positiv konstituiert werden, die Antipole sind Kantönlegeist, im Extremfall übersteigter Nationalismus.

Zusätzliche Argumente lassen sich aufzählen, welche auf die Bedeutung der Gemeinden abzielen: eine funktionierende Demokratie kann dadurch gestärkt werden, indem sie von unten, von den Gemeinden beginnend aufgebaut wird. Die Kommunen stellen die unterste Ebene der demokratischen Willensbildung und Artikulation dar und der Bevölkerung wird dadurch die Möglichkeit zu politischer Partizipation gegeben. Die kommunale Selbstverwaltung ist aber auch eine Möglichkeit von Balance staatlicher Macht, denn neben der horizontalen Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Jurisprudenz kann eine zweite, vertikale wirkungsvoll installiert werden.

Im Rahmen dieser Arbeit interessiert die kommunalpolitische Positionselite in den 2.359 Gemeinden Österreichs. Die Gemeinde ist dabei *"nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes"* (NEUHOFER 1998, S. 70) eine Körperschaft, die in einem bestimmten Territorium die Gebietshoheit ausübt und für die dort lebenden Personen sachlich allzuständig ist. Genannte kommunalpolitische Akteure treffen als Organe der Gemeinde durch ihre Handlungen und Regulationen raumrelevante Entscheidungen. In der folgenden Arbeit werden unter den kommunalpolitischen Akteuren vor allem die Bürgermeister verstanden, deren Position durch das Bundes-Verfassungsgesetz vorgegeben ist. Die zentrale Forschungsfrage lautet: "Welche Bevölkerungsgruppen engagieren sich in der Kommunalpolitik, welche stehen abseits?"

Der gesellschaftsrelevante Beitrag dieser Arbeit ist das Aufzeigen der kommunalpolitischen Rekrutierungsmuster. Durch die Schaffung eines Reflexionshintergrundes im Hinblick auf eine verstärkte Partizipation bisher unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen soll ein kritischer Nachdenkprozeß über unbewußt oder bewußt gehandhabte Rekrutierungsmuster in Gang gesetzt werden. Damit soll die Frage beantwortet werden, wer in einer repräsentativen Demokratie wen repräsentiert und welche Bevölkerungsgruppen verstärkt ihre Erfahrungshorizonte in die lokale Politik ein-

bringen und Kommunalpolitik aktiv mitgestalten. Unlösbar ist hingegen das Problem, daß auch in basisdemokratischen Systemen diejenigen, die nicht können oder nicht wollen von der kommunalpolitischen Partizipation ausgeschlossen sind – dies gilt für Mitglieder verschiedenster gesellschaftlicher Gruppen.

2. Datengrundlage und Methodik

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde vor allem auf eine eigene Primärerhebung zurückgegriffen. Diese Erhebung bestand in einer Aussendung eines Fragebogens an alle 2.359 Bürgermeister²⁾ Österreichs in zwei Wellen im ersten Halbjahr 1998. Genannter Fragebogen erbat sozialstatistische Angaben zur Person des Bürgermeisters und aller Mitglieder des Gemeinderates. Im vorliegenden Fall wurden von den 2.359 österreichischen Bürgermeistern 1.300 Fragebögen³⁾ ausgefüllt retourniert. Daraus errechnete sich eine Rücklaufquote von 55,1%.

	Gemeindezahl 1998	Größe des Samples	Rücklaufquote in %
Burgenland	171	108	63,2
Kärnten	132	98	74,2
Niederösterreich	573	309	53,9
Oberösterreich	445	229	51,5
Salzburg	119	75	63,0
Steiermark	543	285	52,5
Tirol	279	141	50,5
Vorarlberg	96	55	57,3
Wien	1	0	0
Österreich gesamt	2.359	1.300	55,1

Quelle: Bürgermeisterbefragung 1998, Österreichisches Statistisches Zentralamt

Tab. 1: Rücklaufquote nach Bundesländern

Die genaue Analyse ergab eine gute Streuung der rückgesandten Fragebögen über die österreichischen Bundesländer (vgl. Tab. 1) als auch über Gemeinden unterschiedlicher Größe: auch aus den kleinen Gemeinden (unter 1.000 Einwohner) lag eine Rücklaufquote von 54,8% vor.

2) Das Adressenmaterial wurde freundlicherweise von der Zeitschrift KOMMUNAL (Offizielles Organ des Österreichischen Gemeindebundes) zur Verfügung gestellt.

3) Je nach Merkmalsvarianz ergibt sich bei einem Signifikanzniveau von 95% ein statistischer Zufallsfehler ("Schwankungsbereich") von $\pm 0,74$ bis $\pm 2,65$ (LAATZ 1993, S. 588).

Methodisch gesehen wurde der Positionsansatz (positional approach; BÜRKLIN 1997, S. 16) gewählt. Der Positionsansatz definiert die Elitenmitglieder über die Bekleidung wichtiger Positionen in Institutionen oder Ämtern. Diese Gruppe von Personen hat kraft ihres Amtes legale Einflußmöglichkeiten. Der Vorteil dieser Methode liegt gegenüber den beiden anderen Ansätzen (Reputations- und Entscheidungsansatz) in ihrer leichten Handhabbarkeit und Kostengünstigkeit. Die Wahl des Positionsansatzes begründet sich damit, daß flächendeckend für das gesamte Bundesgebiet Österreichs (d.h. für alle 2.359 politischen Gemeinden) Aussagen zu den lokalen Eliten getroffen werden sollen. Der Positionsansatz war aber auch der einzige, welcher erstens für diese große Zahl der Fälle handhabbar erschien und zweitens sich auch tatsächlich auf die offiziellen Amtsinhaber bezog, deren Position letztlich durch rechtliche Legitimation (Bundes-Verfassungsgesetz) vorgegeben ist.

3. Empirische Ergebnisse: die lokale Positionselite in Österreich

3.1 Vorbemerkungen

Kommunalpolitik wird im Selbstverständnis der Kommunalpolitiker weitgehend "unpolitisch" (im Sinne von "nicht-parteilich") empfunden (WOLLMANN 1991, S. 17; KLEINFELD 1996, S. 20), Sachpolitik genießt Vorrang vor Parteipolitik. Parallel dazu ist die Kommunalpolitik auch stärker personen- als organisationszentriert, d.h. die Bedeutung der Parteien tritt (im Vergleich zu ihrer Bedeutung in übergeordneten Ebenen des politisch-administrativen Systems) in den Hintergrund. Dabei ist die Gemeindegröße die entscheidend differenzierende Einflußvariable: in kleinen, eher ländlich geprägten Gemeinden beherrschen Vereine, (kirchliche) Organisationen, mitunter Bürgerinitiativen, Großbetriebe und Großgrundbesitzer (von ALEMANN 1992, S. 113), nicht zuletzt einzelne Persönlichkeiten (Honoratioren) die kommunalpolitische Bühne und Parteien treten in ihrer Bedeutung zurück. Ebenso fallen in kleinen Gemeinden klassische Aufgaben der Parteien wie Interessenartikulation und Orientierung weg, da "man sich ohnehin gegenseitig kennt" (SCHNEIDER 1991, S. 162).

Wer sind nun diese Personen, die die lokalpolitische Elite bilden und wie lassen sie sich charakterisieren? Aufbauend auf grundlegenden Untersuchungen D. WASTL-WALTERS (1995) für Österreich sowie im Vergleich mit ähnlich gelagerten Untersuchungen in der Schweiz (LADNER 1991) und Deutschlands (WEHLING 1989, SCHNAPP 1997) kann generell festgestellt werden, daß das Sozialprofil der lokalen Positionselite keineswegs einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung darstellt. Charakteristisch ist das Hervortreten einzelner Bevölkerungsgruppen (Männer, selbständig Erwerbstätige, Landwirte, Ortsansässige, gut Ausgebildete), welche überdurchschnittlich stark repräsentiert sind sowie die Unterrepräsentierung bestimmter Bevölkerungsgruppen (Frauen, unselbständig Erwerbstätige, Junge und Alte, Zugezogene, schlecht Ausgebildete) in der lokalen Positionselite.

3.2 Zum Sozialprofil

3.2.1 Die Geschlechterproportion

Das Geschlecht ist das wohl augenfälligste Charakteristikum, welches in demographischen Erhebungen immer eines der ersten Differenzierungsmerkmale darstellt. Obzwar der Frauenanteil an der Bevölkerung Österreichs 51,8% (Volkszählung 1991) beträgt, zählt man in Österreich nur 34 Bürgermeisterinnen [Adressenkartei KOMMUNAL (Offizielles Organ des Österreichischen Gemeindebundes), Wien]. In dieser Hinsicht wird der Verdacht geäußert, daß *"immer dann Frauen zum Zuge kommen, wenn sich kein geeigneter männlicher Bewerber finden läßt"* (WEHLING 1989, S. 228).

Der Frauenanteil im Gemeinderat ist mit 14,0%⁴⁾ (österreichweit) etwa zehnmal höher als unter den Bürgermeister/inne/n. Dies mag die Ursachen darin haben, daß sich einerseits der gesellschaftliche Wandel (Einstellungen, Werthaltungen) nach dem "law of increasing disproportion" (R. PUTNAM, zitiert nach HERZOG 1982, S. 29) zuerst in den unteren Führungsebenen auswirkt. Es scheint sich zu bestätigen, daß Frauen sich in der Kommunalpolitik immer noch mit geringerwertigen Positionen zufriedenzugeben haben (BLANKE & BENZLER 1991, S. 16).

3.2.2 Berufe und Berufsgruppen

In der deutschen kommunalpolitischen Literatur wird immer wieder auf die Bedeutung von "Honoratioren" in vornehmlich kleinen Gemeinden Deutschlands vor der Gebietsreform der 1970er Jahre verwiesen. Honoratioren bildeten in Österreich in der Vergangenheit sicherlich ebenso die lokalen Eliten, dennoch zeigt ein Blick auf Tabelle 2, daß Kommunalpolitik zu einem Mittelschichtphänomen geworden ist. Generell kann festgehalten werden, daß die berufliche Stellung und die Ausbildung wesentlich den sozialen Status bedingt, welcher zusammen mit (frei) verfügbarer Zeit, lokaler Identifikation und Integration, Artikulationsfähigkeit und Persönlichkeitsstruktur ein konstitutives Element für lokalpolitisches Engagement bildet.

Die wichtigsten Berufsgruppen unter den Bürgermeistern, welche im Durchschnitt 52 Jahre alt sind (1998), sind Angestellte (27,4%) und Landwirte (23,3%), beide Berufsgruppen zusammen stellen somit jeden zweiten Bürgermeister. Traditionell wichtige Berufsgruppen sind zudem Lehrer (13,8%), Beamte (20,3%) und Selbständige (9,8%). Diese drei genannten Berufsgruppen weisen ein hohes Sozialprestige auf, Lehrer verfügen zusätzlich über relativ großzügig bemessene Freizeit, Umstände, welche kommunalpolitisches Engagement begünstigen bzw. erst ermöglichen. Arbeiter (4,1%) fehlen in der Kommunalpolitik weitgehend.

4) Im Vergleich mit einer 1992 durchgeführten Untersuchung in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (WASTL-WALTER 1995, 156) hat sich der Anteil weiblicher Gemeinderäte von 8,5% (1992) auf 12,3% (1998) um knapp 50% erhöht.

	Bürgermeister	Wohnbevölkerung*
Angestellter, Beamter, Lehrer	61,5	40,5
Landwirt	23,3	6,9
Selbständiger	9,8	6,4
Arbeiter	4,1	39,5
Sonstige	1,3	6,7
Total	100,0	100,0

* Wohnbevölkerung Österreichs zugerechnet zur Berufsgruppe des Erhalters (ohne Wien)

Quelle: Bürgermeisterbefragung 1998, Österreichisches Statistisches Zentralamt (Volkszählung 1991)

Tab. 2: Bürgermeister und Wohnbevölkerung differenziert nach Berufsgruppen (in Prozent)

Trotz des mit 13,8% hohen Lehreranteils unter den Bürgermeistern dürfte der Dorflehrer in den kleinen Gemeinden nicht jene überragende Rolle spielen, wie ihm gemeinhin zugeschrieben wird. Der Lehreranteil unter den Bürgermeistern steigt mit zunehmender Gemeindegröße von 8,2% in Gemeinden unter 1.000 Einwohnern auf 21,7% in Gemeinden mit 10.000 oder mehr Einwohnern. Parallel dazu ist ebenso ein Anstieg des Angestelltenanteils dokumentiert (vgl. Tab. 3). Gegenläufig dazu verlieren naturgemäß die Landwirte an Bedeutung. Stellen sie in 33,7% der Kleinstgemeinden (Bevölkerung unter 1.000) den Bürgermeister, so sind es in Gemeinden mit 10.000 Einwohnern oder mehr nur mehr wenige. In den kleinen, agrarisch

	Österreichs Gemeinden gesamt	Gemeinden unter 1.000 Einwohnern	Gemeinden mit 10.000 Einwohnern oder mehr
Angestellter	27,4	26,4	43,5
Landwirt	23,3	33,7	2,2
Beamter	20,3	16,7	23,9
Lehrer	13,8	8,2	21,7
Selbständiger	9,8	7,3	8,7
Arbeiter	4,1	5,9	–
Sonstige	1,3	1,8	–
Total	100,0	100,0	100,0

Quelle: Bürgermeisterbefragung 1998

Tab. 3: Berufsgruppen der Bürgermeister differenziert Gemeindegrößenklassen (in Prozent)

geprägten Gemeinden ist somit die führende Stellung der Landwirte ungebrochen, in den städtischen Zentren dominieren hingegen Angestellte, Beamte und Lehrer.

Vergleicht man die Ergebnisse für 1998 mit der 1992 in Österreichs Kleingemeinden durchgeführten Untersuchung (WASTL-WALTER 1995), so ist die Ablösung der 1992 stärksten Berufsgruppe Landwirte (1992: 27,3%, 1998: 23,3%) durch die Angestellten (1998: 27,4%) zu vermerken. Diese Verminderung des Anteils der Landwirte ist als Indikator für den gesellschaftlichen Wandel zu werten. Der Anteil der beiden Berufsgruppen Lehrer und Beamter ist im Vergleich ähnlich hoch geblieben.

3.2.3 Persönliche Qualifikation

Hand in Hand mit dem Beruf geht die Frage nach der höchsten abgeschlossenen Schulbildung. Aus Tabelle 4 ist zu entnehmen, daß der überwiegende Teil der österreichischen Bürgermeister eine Lehre abgeschlossen hat oder einen Maturaabschluß besitzt. Lediglich etwa jeder zehnte Bürgermeister gibt als höchste Ausbildung einen Pflichtschulabschluß an. Dies bedeutet, daß die lokalen Eliten von ihrer formalen Qualifikation her über eine gute Ausbildung verfügen. Der Vergleich mit der Gesamtbevölkerung zeigt, daß sich die besser Ausgebildeten überproportional stark in der Lokalpolitik engagieren.

Erkennbar ist weiters, daß mit zunehmender Gemeindegröße der Anteil der Bürgermeister mit Matura- oder Hochschulabschluß kontinuierlich ansteigt⁵⁾ (vgl. Abb. 1). Dies erklärt sich durch zweierlei:

Höchste abgeschlossene Schulbildung	Bürgermeister	Wohnbevölkerung*
Pflichtschule	11,7	43,3
Lehre, Fachschule	55,5	43,8
Matura	24,6	8,5
Universitätsstudium	8,2	4,4
Total	100,0	100,0

* Wohnbevölkerung 15 Jahre oder älter (ohne Wien)

Quelle: Bürgermeisterbefragung 1998, Österreichisches Statistisches Zentralamt (Volkszählung 1991)

Tab. 4: Bildungsniveau der Bürgermeister im Vergleich mit der Bevölkerung (in Prozent)

5) Analoge Ergebnisse liegen auch für das deutsche Bundesland Baden-Württemberg vor (WEHLING 1989, S. 228-229).

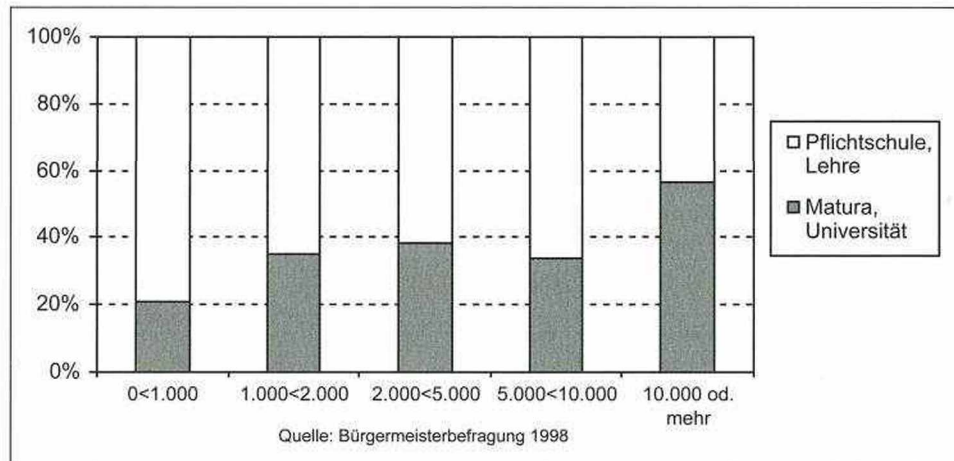


Abb. 1: Ausbildung der Bürgermeister differenziert nach Gemeindegröße

- 1) Das Potential an rekrutierbaren Kommunalpolitikern mit gehobener Ausbildung ist naturgemäß in großen Gemeinden größer, in kleinen Gemeinden ist es dagegen generell schwierig überhaupt Personen (geschweige denn mit Matura- oder Hochschulabschluß) zur Mitarbeit im kommunalen Gremium zu motivieren.
- 2) Die Leitung großer Gemeinden erfordert selbstredend, von qualifizierten Fachbeamten abgesehen, auch gut ausgebildete politische Mandatäre. Professionalisierung ist in diesem Fall Voraussetzung für effiziente Kommunalpolitik, Akademisierung ist – kongruent zur Situation in den nationalen Parlamenten – eine Konsequenz daraus.

3.2.4 Regionale Herkunft

Ein wichtiges Kriterium für die Wahl in ein kommunales Amt stellt die regionale Herkunft dar. Herkunft wird dabei räumlich verstanden (im Sinne der Dichotomie ortsansässig oder zugezogen) und bezieht sich nicht auf die Herkunft aus einer sozialen Schicht. Kommunalpolitisches Engagement setzt Integration und Verankerung in der lokalen Gemeinschaft voraus. Beides kann auf vielerlei Weise geschehen, z.B. durch Vereins- oder Parteiaktivität, Mitarbeit in kirchlichen oder sonstigen Organisationen usw. Ein wesentliches Element für die Integration in der lokalen Gemeinschaft ist aber auch die Herkunft: Ortsansässigkeit und Ortsgebundenheit zur Vermittlung eines "Heimatgefühles" sind eminent wichtige Kriterien (HENKEL 1993, S. 69). Im Gegensatz dazu dauert es erfahrungsgemäß Jahre bis Jahrzehnte, ehe Zugezogene vollständig in einer Gemeinde integriert sind und bereit sind, sich auch in der offiziellen Kommunalpolitik zu engagieren. Diskrepanzen hinsichtlich personeller Repräsentation der zugezogenen Bevölkerung in der Kommunalpolitik ergeben sich in Gemeinden mit starkem Bevölkerungszuzug (Stadtumland). Dies wird durch die empirischen Ergebnisse aus der Bürgermeisterbefragung 1998 untermauert.

Tabelle 5 veranschaulicht, daß der Großteil der Bürgermeister in ihrem derzeitigen Amtsort aufgewachsen ist, nur 1,7% sind vor weniger als 15 Jahren in die Gemeinde zugezogen. Diese Ergebnisse für Österreich stehen diametral zum Befund H.-G. WEHLINGS, der für Baden-Württemberg feststellt, daß nur 17,8% der Bürgermeister aus dem jeweiligen Amtsort kommen (WEHLING 1989, S. 230), der überwiegende Teil jedoch aus einer anderen Gemeinde zugezogen ist. Als Erklärungsansatz muß der Faktor "politische Kultur" herangezogen werden.

Bürgermeister differenziert nach ihrer regionalen Herkunft	in Prozent
In der Gemeinde aufgewachsen	71,4
In die Gemeinde zugezogen vor 15 Jahren oder mehr	26,9
In die Gemeinde zugezogen vor weniger als 15 Jahren	1,7
Total	100,0

Quelle: Bürgermeisterbefragung 1998

Tab. 5: Bürgermeister differenziert nach ihrer regionalen Herkunft (in Prozent)

Signifikante Unterschiede gibt es naturgemäß zwischen Gemeinden unterschiedlicher Bevölkerungszahl: in großen Gemeinden werden vermehrt zugezogene Personen in das Bürgermeisteramt gewählt. Dies deshalb, weil in kleinen Gemeinden (weil eher ländlich und agrarisch geprägt) grundsätzlich weniger Personen zuziehen und weil es in Städten aufgrund anderer Sozialstrukturen generell nicht so wichtig ist, dort herangewachsen zu sein.

3.2.5 Kommunalpolitische Kräfteverhältnisse: Mandate und regionale Trends

Bereits eingangs wurde angesprochen, daß Kommunalpolitik weitgehend als "unpolitisch" empfunden wird. Dennoch ist die Frage nach der parteipolitischen Zugehörigkeit der politischen Mandatäre attraktiv, weil durch das Engagement in einer politischen Partei zu einem gewissen Grade auch die Ideologie und Werthaltungen der Partei geteilt werden. In dieser Hinsicht kann die Übernahme von Parteiprogrammen, grundlegenden Einstellungen, Werthaltungen und Ideologien von den Bundesparteien seitens der Kommunalparteien nicht geleugnet werden, wenngleich die "Janusköpfigkeit" der Kommunalpolitik bereits Eingang in die Literatur gefunden hat (VON ALEMANN 1992, S. 113).

Auf den ersten Blick ersichtlich ist die Dominanz der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) auf kommunaler Ebene (vgl. Tab. 6). Die Bastion dieser Partei sind die vielen kleinen und ländlichen Gemeinden Österreichs, in denen sie teilweise über absolute Mandatsmehrheiten verfügt. Dies ist vor allem in Nieder- und Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark der Fall. Die ÖVP stellt mit 62,2% den größten Teil der Bürgermeister, gefolgt von der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) mit

	Bürgermeister Anteil in %	Gemeinderäte Anteil in %
Volkspartei (ÖVP)	62,2	46,5
Sozialdemokratische Partei (SPÖ)	25,4	30,8
Namenslisten	10,6	10,6
Freiheitliche Partei (FPÖ)	1,8	11,0
Grüne, LIF, KPÖ, KEL	–	1,1
Total	100,0	100,0

Quelle: Bürgermeisterbefragung 1998

Tab. 6: Gemeindemandatäre und ihre Parteibindung

rund einem Viertel. Die SPÖ erreicht auf Gemeindeebene regional im Burgenland und in Kärnten (in diesen Bundesländern werden jeweils mehr als 50% der Bürgermeister von der Sozialdemokratischen Partei gestellt) und generell in größeren Gemeinden sowie in industriell geprägten Kommunen die besten Ergebnisse. Jeder zehnte Bürgermeister kandidiert unter einer eigenen Namensliste. Dieser geringe Durchschnittswert täuscht, denn diese erreichen in Tirol und Vorarlberg regional eine dominante Bedeutung. In diesen Bundesländern wird jeder zweite Bürgermeister von einer Namensliste gestellt. Die Freiheitliche Partei schließlich stellt 1,8% der Bürgermeister. Grüne, Liberale, Kärntner Einheitsliste (KEL) und Kommunisten haben auf Gemeindeebene eine sehr kleine Basis und stellen keinen Bürgermeister.

Könnte ein österreichweites Kommunalparlament mit allen in den 2.359 österreichischen Gemeinden gewählten Mandatären beschickt werden, böte sich folgendes Bild (vgl. Tab. 6): die Volkspartei stellte knapp die Hälfte alle Mandatäre, die SPÖ mit 30,8% etwas mehr Mandatäre als Bürgermeister. Die Freiheitliche Partei, bedingt durch überdurchschnittliche Stimmenanteile in Kärnten, aber auch in Oberösterreich und Salzburg erzielte 11% aller Mandate, sonstige Parteien (Grüne, LIF, KPÖ, KEL) 1,1% aller Sitze.

3.3 Zur Stellung des Bürgermeisters im Gemeinderat

Sechs von neun österreichischen Bundesländern kennen mittlerweile die Bürgermeisterdirektwahl und damit die Möglichkeit zur Stimmenteilung bei der Gemeinderatswahl. Kommunalpolitisch brisant ist die Frage, ob der Bürgermeister auch über eine absolute Mandatsmehrheit seiner Partei im Gemeinderat verfügt. Die Bürgermeisterbefragung 1998 brachte zu Tage, daß österreichweit 75,5% der Bürgermeister auch über eine absolute Mandatsmehrheit ihrer eigenen Gemeinderatsfraktion verfügt. Dieses Faktum erleichtert die Regierungsarbeit erheblich. Es zeigen sich jedoch starke regionale Abweichungen: genanntes Verhältnis kehrt sich in Kärnten um. Hier können nur 26,5% aller Bürgermeister auf eine absolute Mehrheit ihrer

Partei im Gemeinderat zurückgreifen. Drei Viertel der Kärntner Bürgermeister hingegen müssen Koalitionen im Gemeinderat eingehen, kommunalpolitische Probleme sind vorprogrammiert. Ähnlich kraß ist die Situation in Tirol, wo ebenfalls nur 48,9% der Bürgermeister über eine absolute Mandatsmehrheit ihrer Fraktion verfügt.

0,8% der österreichischen Bürgermeister müssen sogar gegen eine absolute Mandatsmehrheit einer anderen Gemeinderatspartei regieren. Eine kommunalpolitische "Patt-Stellung" kann die Folge sein, denn der Bürgermeister, vom Volk direkt gewählt und somit gestärkt, findet sich letztlich in einer geschwächten Stellung im Gemeinderat wieder.

3.4 Ausweisung von Bürgermeistertypen mittels Konfigurationsfrequenzanalyse

In einem Versuch der Synthese soll der Frage nachgegangen werden, ob nicht aufgrund bestimmter Variablenkombinationen bestimmte "Bürgermeistertypen" identifiziert werden können, welche statistisch signifikant häufiger auftreten als andere. Diese Berechnung wurde mittels einer Konfigurationsfrequenzanalyse (nachfolgend mit KFA abgekürzt) vorgenommen.

Eine KFA ist ein Verfahren, welches zu einer Klassen- bzw. Typenbildung in bezug auf gewählte Variablen führt (vgl. KRAUTH 1993). Richtigerweise ist nicht von "einem" Verfahren zu sprechen, sondern von "mehreren" Verfahren, da es sich beim Begriff Konfigurationsfrequenzanalyse um einen Überbegriff für mehrere, einander ähnliche Verfahren handelt. In der psychologischen Forschung, wo die KFA vor allem angewendet wird, spricht man anstatt von Typen oder Klassen auch von Syndromen oder Symptommustern. Die KFA ist einer Clusteranalyse ähnlich, der Unterschied besteht allerdings im Datenniveau der verwendeten Variablen und der Berechnungsmethode. Ist bei der Clusteranalyse die Verwendung von Rationaldaten zwingend erforderlich, so verlangt eine KFA Variablen auf Nominalniveau. Wie allen Tests liegt auch einer KFA der Vergleich von erwarteten und beobachteten Zellohäufigkeiten zugrunde. Durch eine KFA erfolgt die Ausweisung von Typen, welche statistisch signifikant häufiger, und von Antitypen, welche statistisch signifikant seltener auftreten (KRAUTH 1993, S. 22-25).

Die Ergebnisse zweier Berechnungen werden nachfolgend dargestellt: in einer ersten KFA ging es darum, festzustellen, welche Personengruppen sich in den einzelnen Parteien engagieren. Zur Analyse herangezogen wurden die Variablen Beruf, Partei und regionale Herkunft des Bürgermeisters. Die folgenden Ergebnisse traten zutage: in der Volkspartei (ÖVP) sind überdurchschnittlich viele ortsansässige Landwirte und zugezogene Lehrer als Bürgermeister aktiv. In der Sozialdemokratischen Partei (SPÖ) hingegen treten ebenso zugezogene Lehrer, aber auch Angestellte, Beamte und Arbeiter (jeweils zugezogen und ortsansässig) hervor, womit auf parteispezifische Rekrutierungsmuster hingewiesen wird.

Eine weitere KFA bezog die Gemeindegröße in die Analyse mit ein: es zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größe. In kleinen Gemeinden (bis 1.000 Einwohner) gibt es überdurchschnittlich häufig den Bürgermeistertyp "ortsansässiger Landwirt", in mittelgroßen (1.001 bis 5.000 Einwohner) den Typ "zugezogener Lehrer" und in großen Gemeinden (5.001 oder mehr Einwohner) den Typ "zugezogener Beamter" und "zugezogener Angestellter". Dies belegt wiederum, daß die Gemeindegröße einen differenzierenden Einfluß auf das Sozialprofil der lokalen Positionselite ausübt.

3.5 Bürgermeisterkarrieren: Aufstieg in die lokale Positionselite

Abschließend wird auf Karrieremuster der Bürgermeister und ihre Stellung in den Gemeinden Bezug genommen. Die zentrale Fragestellung lautet somit: "Wie verlaufen Bürgermeisterkarrieren?". Die Frage der politischen Karrieren wird zumeist nur auf nationalstaatlicher Ebene bearbeitet (BÜRKLIN 1997, S. 11; DACHS 1995 et al.), für die kommunale Ebene Österreichs lagen bislang noch keine ausgearbeiteten Ergebnisse vor.

Grundsätzlich sind die Karriereverläufe der Bürgermeister durch zwei entgegengesetzte Karrieremuster charakterisierbar: einerseits der Weg über das Mandat als Gemeinderat, andererseits die direkte Wahl ins Bürgermeisteramt, wobei sich in ersterem Fall der wenig schmeichelnde Name "Ochsentour" und im letzteren Fall die Bezeichnung "Quereinsteiger" eingebürgert haben. Quereinsteiger⁶⁾ ins Bürgermeisteramt sind aber vergleichsweise selten, nur 10,3% konnten diesem Karrieretyp zugeordnet werden.

Die Größe der Gemeinde ist offensichtlich ausschlaggebend dafür ist, ob ein Kandidat auf Anhieb den Sprung auf den Bürgermeistersessel schafft. Je kleiner eine Gemeinde (und damit je überschaubarer), desto eher gelingt es als Quereinsteiger zu reüssieren; mithin ein gewaltiger Vertrauensvorschuß für einen Kandidaten, den man (in Kleingemeinden) zwar persönlich kennt, nicht aber seine Arbeitsweise in der kommunalen Politik. Unbeantwortet bleibt hingegen die Frage, inwieweit sich diese Quereinsteiger vorher durch Aktivitäten außerhalb der offiziellen Gemeindevertretung (z.B. als Gegeneliten im Rahmen einer Bürgerinitiative oder durch Mitarbeit in kirchlichen oder sonstigen kommunalen Organisationen) profilieren konnten. Statistische Tests stützen die These, daß Bürgermeisterkarrieren in großen und kleinen Gemeinden unterschiedlich verlaufen. Die Erklärung liegt auf der Hand: ist es in großen Gemeinden eine Notwendigkeit, sich zuerst als Gemeinderat und später durch Übernahme eines Ressorts zu profilieren um die Bekanntheit zu steigern, so ist Profilierung in kleinen Gemeinden durch diese Art formaler Qualifikation weit weniger erforderlich, zumal "man sich ohnehin gegenseitig kennt".

6) Quereingestiegene Bürgermeister hatten vor der Wahl in ihr Amt keine kommunalpolitische Funktion als Gemeinderat inne.

Differenziert nach der Ausbildung zeigt sich, daß unter den Quereinsteigern ins Bürgermeisteramt der Anteil an gut Ausgebildeten deutlich erhöht ist. Offenbar traut man vermehrt Maturanten und Akademikern (als Vertreter intellektuellen Potentials) zu als Bürgermeister ohne vorherige kommunalpolitische Erfahrung zu reüssieren (vgl. Tab. 7).

	Bürgermeister insgesamt	davon Quereinsteiger
Pflichtschule	11,7	10,0
Lehre, Fachschule	55,5	43,8
Matura	24,6	35,4
Universität	8,2	10,8
Total	100,0	100,0

Quelle: Bürgermeisterbefragung 1998

Tab. 7: Bürgermeister und ihre höchste abgeschlossene Schulbildung (in Prozent)

Der Quereinstieg ins Bürgermeisteramt geht darüber hinaus offensichtlich auch mit der Gründung einer eigenen Namensliste (zum Teil als Abspaltung einer bereits bestehenden Ortspartei) Hand in Hand, zumindest legen die Untersuchungsergebnisse diesen Schluß nahe. Unzufriedenheit mit der aktuellen kommunalpolitischen Situation mag ein wichtiger Anlaß für Parteineugründung und Quereinstieg sein.

Galt das Interesse den eben skizzierten Quereinsteigern, so lenken wir nun unser Augenmerk auf die zahlenmäßig überwiegende Gruppe jener Bürgermeister, deren kommunalpolitische Karriere als Gemeinderat begann. Es zeigt sich, daß 37,7% der derzeitigen Bürgermeister früher als Gemeinderat für ein eigenes Ressort⁷⁾ zuständig war. Die Führung eines eigenen Ressorts wird in den österreichischen Gemeinden überwiegend berufsspezifisch ausgeübt, wie im Zuge der Bürgermeisterbefragung festgestellt werden konnte. Betrachtet man die Übernahme von Ressorts nach der Wahl zum Bürgermeister, so sind folgende Tendenzen erkennbar:

- 1) Es ist eine "Ämterkumulation" zu verzeichnen, d.h. den gewählten Bürgermeistern (sofern nicht generell gesamtverantwortlich für alle Ressorts) wird die Führung zumindest eines eigenen Ressorts anvertraut. Die Zunahme beträgt 42,6 Prozentpunkte im Vergleich mit der Situation vor ihrer Wahl zum Bürgermeister.
- 2) Nach der Wahl zum Bürgermeister werden weniger prestigeträchtige Ressorts abgegeben (Umweltschutz, Kultur und Bildung) und Schlüsselressorts wie Finanzen und Personalwesen übernommen (vgl. Abb. 2). Die verstärkte Übernahme des Sozialressorts (Familien, Senioren, Sozialhilfe etc.), läßt sich damit erklären, daß dieser Ausschuß die Kontaktaufnahme mit der Gemeindebevölkerung in verstärktem Ausmaße ermöglicht.

⁷⁾ Die Bezeichnungen "Ressort" und "Ausschuß" werden synonym verwendet.

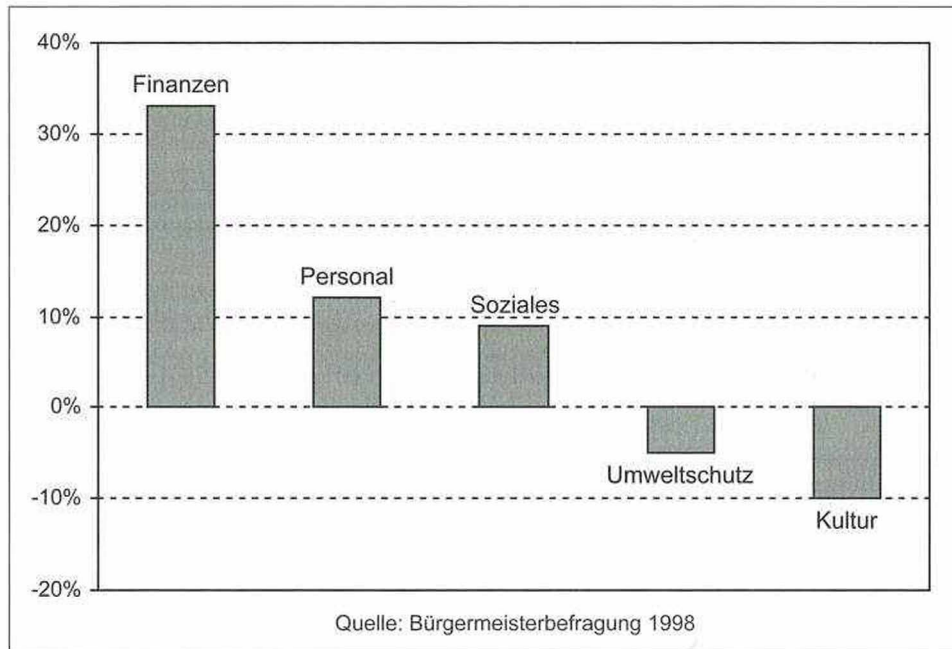


Abb. 2: Ausschußübernahme bzw. -abgabe nach der Wahl zum Bürgermeister

4. Zusammenfassung

Das Ziel des vorliegenden Aufsatzes ist eine systematische Untersuchung der politischen Biographie der österreichischen Bürgermeister. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Analyse ihres Sozialprofils, ihres Aufstiegs in die lokale Positionselite, ihrer sozialen und regionalen Herkunft und ihrer persönlichen Qualifikation. Methodisch gesehen wird der Positionsansatz gewählt. Die Datengrundlage dieses Aufsatzes bildet eine schriftliche Befragung aller österreichischen Bürgermeister im ersten Halbjahr 1998. Die Rücklaufquote von 55,1% retournierten Fragebögen erlaubt einen repräsentativen Rückschluß auf alle Bürgermeister.

Generell kann festgestellt werden, daß das Sozialprofil der Bürgermeister keineswegs einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung darstellt: Männer, selbstständig Erwerbstätige, Landwirte, gut Ausgebildete und Personen im Alter zwischen 40 und 60 Jahren sind deutlich überrepräsentiert. Besonders augenfällig sind Diskrepanzen betrachtet man die Geschlechterproportion. Differenziert nach Parteizugehörigkeit ist als lokalpolitische Dominante die Österreichische Volkspartei (ÖVP) auszumachen. Die ÖVP dominiert vor allem die kleinen, ländlichen Gemeinden, während die Sozialdemokratische Partei (SPÖ) in größeren Gemeinden verstärkt zum Zug kommt.

5. Summary

Dieter Klammer: Local elites and local parties in Austria – local government studies in Austria's municipalities

The aim of this paper is a systematic analysis of the political biography of Austrian mayors. The focus of attention is the analysis of these politicians' biographical characteristics, their rise to membership of the local elite, their social and regional origins and their personal qualifications. From the methodical point of view the positional approach was chosen. The empirical basis of this paper is the questionnaire sent to all Austrian mayors in the first half of 1998. The response rate of 55,1% provides a representative cross section of all Austrian mayors.

In general it can be said that the social profile of the mayors does not reflect a cross-section of the population: men, self-employed persons, farmers, the well-educated and people between 40 and 60 years of age are clearly over-represented. Especially the high proportion of the male sex stands out. Differentiated according to party membership the Christian Democratic People's Party is found to be the dominant local political feature, particularly in the rural areas, whereas the Social Democratic Party scores in municipalities increasing in size.

6. Literaturverzeichnis

- ALEMANN U. VON (1992), Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik. Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität. In: MINTZEL A., OBERREUTER H. (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, S. 89-130. Opladen, Leske + Budrich.
- BLANKE B., BENZLER S. (1991), Horizonte der Lokalen Politikforschung, Einleitung. In: BLANKE B. (Hrsg.), Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen "dezentraler" Politik (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22/1991), S. 9-32. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- BÜRKLIN W. (1997), Die Potsdamer Elitestudie von 1995: Problemstellung und wissenschaftliches Programm. In: BÜRKLIN W. et al. (Hrsg.), Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration, S. 11-34. Opladen, Leske + Budrich.
- DACHS H. et al. (Hrsg.) (1995), Handbuch des Politischen Systems Österreichs. 2., durchgesehene Aufl. Wien, Manz'sche Verlags- und Univ.buchhandlung. 870 S.
- HERZOG D. (1982), Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung (= Erträge d. Forschung, 169). Darmstadt, Wiss. Buchges. 144 S.
- HENKEL G. (1993), Der Ländliche Raum. Gegenwart und Wandlungsprozesse in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert. Stuttgart, Teubner Verlag. 310 S.
- KLAMMER D. (1999), Lokale Eliten, kommunale Parteien und Gemeindepolitik in Österreich. Klagenfurt, Univ., Diss. 197 S.
- KLEINFELD R. (1996), Kommunalpolitik: eine problemorientierte Einführung (= Grundwissen Politik, 18). Opladen, Leske + Budrich. 378 S.

- KRAUTH J. (1993), Einführung in die Konfigurationsfrequenzanalyse (KFA). Ein multivariates und nichtparametrisches Verfahren zum Nachweis und zur Interpretation von Typen und Syndromen. Weinheim und Basel, Beltz. 205 S.
- LAATZ W. (1993), Empirische Methoden. Ein Lehrbuch für Sozialwissenschaftler. Thun und Frankfurt a.M., Verlag Harri Deutsch. 612 S.
- LADNER A. (1991), Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz. Zürich, Seismo Verlag. 316 S.
- NEUHOFFER H. (1998), Gemeinderecht. 2. Aufl. Wien-New York, Springer. 612 S.
- SCHNAPP K.-U. (1997), Soziale Zusammensetzung von Elite und Bevölkerung – Verteilung von Aufstiegschancen in die Elite im Zeitvergleich. In: BÜRKLIN W. et al. (Hrsg.), Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration, S. 69-99. Opladen, Leske + Budrich.
- SCHNEIDER H. (1991), Kommunalpolitik auf dem Lande (= Beiträge z. Kommunalwissenschaft, 35). München, Minerva Publikation. 250 S.
- WASTL-WALTER D. (1995), Kleingemeinden in Österreich im Spannungsfeld von staatlichem System und lokaler Lebenswelt. Klagenfurt, Univ., Habil.schr. 284 S.
- WEHLING H.-G. (1989), Rechtsstellung, Rolle und Sozialprofil der Bürgermeister. In: GABRIEL O. W. (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, S. 221-235. München, Minerva Publikation.
- WEICHHART P. (1992), Heimatbindung und Weltverantwortung. Widersprüchliche oder komplementäre Motivkonstellationen menschlichen Handelns? In: Geographie Heute, 100, S. 30-44.
- WOLLMANN H. (1991), Konzepte lokaler Politikforschung – Grenzen und Möglichkeiten lokaler Politik. In: HEINELT H., WOLLMANN H. (Hrsg.), Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, S. 15-30. Basel-Boston-Berlin, Birkhäuser Verlag.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft](#)

Jahr/Year: 1999

Band/Volume: [141](#)

Autor(en)/Author(s): Klammer Dieter

Artikel/Article: [Lokale Eliten und Ortsparteien in Österreich 113-128](#)