

Demokratie und Repräsentation in der Kommunalpolitik: eine repräsentative Befragung der Stadt- und Gemeinderäte in Bayern

Schmid, Fabian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmid, F. (2019). Demokratie und Repräsentation in der Kommunalpolitik: eine repräsentative Befragung der Stadt- und Gemeinderäte in Bayern. *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 32(2), 103-113. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64174-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Fabian Schmid

Demokratie und Repräsentation in der Kommunalpolitik – Eine repräsentative Befragung der Stadt- u. Gemeinderäte in Bayern

In diesem Beitrag wird die Repräsentation der Bevölkerung in den kommunalen politischen Systemen mit einer theoretischen Konzeptualisierung des Demokratiebegriffs bei Jacques Rancière als „die Möglichkeit der Herrschaft jedes Beliebigen“ konfrontiert. Die zentrale Fragestellung ist dabei, ob und worin sich die Mitglieder der Stadt- und Gemeinderäte von der allgemeinen Bevölkerung unterscheiden. Hierzu wurde eine repräsentative E-Mail-Befragung der Mitglieder der bayerischen Stadt- und Gemeinderäte durchgeführt. Es kann gezeigt werden, dass vor allem Attribute wie höhere Bildung und höheres Einkommen mit der Übernahme eines Mandats im Stadt- oder Gemeinderat zusammenhängen. Offene Fragen zum Selbstverständnis zeigen, dass ein Großteil der Mandatsträger ihre Rolle in erster Linie als die der Interessierten und Engagierten für die Belange anderer sieht.

Fabian Schmid

MA Soziologie, seit 2018 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Lehrstuhl Sozialstrukturanalyse moderner Gesellschaften

✉ fabian.schmid@soziologie.uni-halle.de

Schlüsselwörter:

Bayern – **Befragung** – Demokratiebegriff – deskriptive Repräsentation – empirische Forschung – kategoriale Analyse – kommunale Demokratie – Kommunalpolitik – **logistische Regressionsanalyse** – Motivationsforschung – Personenwahl – **politische Partizipation** – **repräsentative Demokratie** – **Stadt- und Gemeinderäte** – substanzielle Repräsentation

Ausgangslage

Es gibt verschiedene Wege die demokratische Qualität der kommunalen politischen Systeme zu untersuchen: Eine oft gewählte Vorgehensweise ist der Fokus auf die *deskriptive Repräsentation*, also der möglichst merkmaltreuen Abbildung der Wahlbevölkerung in den Volksvertretungen. Goerres et al. (2015) zeigen, dass es große Unterschiede insbesondere bei Bildung und Einkommen im Vergleich zur allgemeinen Bevölkerung gibt. Oft haben Studien zur deskriptiven Repräsentation die schiefe Abbildung einer besonderen Gruppe im Blick, wie die von Frauen (Deiss-Helbig 2017) oder von Migranten (Schönwälder u. Kofri 2010). Ein weiterer Weg demokratische Qualität abzubilden ist die Verwendung des Konzepts der *Responsivität*, also die möglichst korrekte Vertretung der Wünsche der Bevölkerung durch die Gewählten. So untersucht etwa Walter (2002) neben der Struktur der Machtverteilung in der Stadt Stuttgart auch Art und Ausmaß der Responsivität in verschiedenen Politikfeldern. Holtkamp (2002) hat dagegen die Responsivität von Bürgermeisterkandidaten im Blick. Als besonders relevant für die Qualität der kommunalen Demokratie wird schließlich auch der Ausbau der Bürgerbeteiligung jenseits der gewählten Gremien angesehen. So wird Bürgerbegehren und -entscheiden ein großes Potential zur Herstellung von Responsivität zugeschrieben (Gabriel u. Walter-Rogg 2003).

In diesem Beitrag soll der demokratischen Qualität in den kommunalen politischen Systemen mit der Frage nach der deskriptiven Repräsentation nachgegangen werden, sprich ob und worin sich die Mitglieder der Stadt- und Gemeinderäte in Bayern von der allgemeinen Bevölkerung unterscheiden. Hierzu soll zunächst der Demokratiebegriff, in der Art und Weise wie er von Aristoteles und Rancière verwendet wird, erörtert werden. Von besonderem Interesse ist dabei das Verhältnis zu den in der Forschung genutzten Konzepten der Repräsentation, der Responsivität und der Bürgerbeteiligung. Daran anschließend werden die Ergebnisse einer repräsentativen E-Mail-Befragung bayerischer Stadt- und Gemeinderatsmitglieder im April 2017 vorgestellt. Dabei werden zum einen über eine logistische Regressionsanalyse die soziodemographischen Merkmale der befragten Mandatsträgerinnen und -träger mit einer Stichprobe der allgemeinen Bevölkerung aus der ALL-BUS-Befragung 2014 verglichen und zum anderen wird über die Auswertung offener Fragen ihr Selbstverständnis hinsichtlich Interessen, Motiven und Qualifikationen herausgearbeitet.

Demokratiebegriff dieser Untersuchung

Die Frage „Wer regiert?“ hatte immer dann besondere Bedeutung, wenn in politischen Systemen die Herrschaft vom Volk ausgeht und die Menschen in kritischer Weise über ihre Gesellschaftsordnung nachdenken. Diese zentrale Frage stellt sich nach Robert Dahl auf Grund des deutlichen Kontrasts zwischen einem politischen System, das in grundsätzlicher Weise die Gleichheit betont, und einer gesellschaftlichen Ordnung, bei der Wissen, Wohlstand, wichtige Positionen und viele weitere Ressourcen eher ungleich verteilt sind (Dahl 1961: v, 1).

Aristoteles hat dieses Problem in seiner Schrift „Politik“ adressiert, in der er umfassende Studien zu den Verfassungen der antiken Stadtstaaten darstellte. Dabei weist er systematisch darauf hin, dass die Frage „Wer regiert?“ sich vor allem auf den Gegensatz von Arm und Reich und die Verteilung der politischen Macht zwischen diesen beiden Gruppen bezieht. Die beiden wesentlichen Regierungsformen sind demnach Demokratie und Oligarchie, die je nach radikaler Ausformung negativ eingeschätzt werden (Aristoteles pol. 1279b–1280a). Die von ihm geforderte Aristokratie, die Herrschaft der Besten und Tugendhaften, sieht er für die meisten Staaten und Menschen als nicht erreichbar an. In den meisten Staaten nehmen demnach die Begüterten die Stelle ein, die Männern von vornehmer und guter Wesensart zustehen würde. Als realistisches Modell plädiert Aristoteles deshalb für eine Mischung aus Demokratie und Oligarchie (ebd. pol. 1294a–1295a).

In Anlehnung an Aristoteles' Kategorien stellt Jacques Rancière den Umstand heraus, dass die gemeinen Leute, die sich nicht Qualitäten wie Reichtum oder besondere Tugenden zuschreiben können, Streit und Konflikt in die politischen Ordnungen bringen, sobald sie Teil der politischen Sphäre werden. Das eigentliche Attribut, das dem gemeinen Volk zukommt, die Freiheit, ist eine Eigenschaft, die Reiche und Tugendhafte ebenso besitzen. Eine anteilmäßige Verteilung der politischen Macht ist demnach stets umstritten. Was das Volk zur Gemeinschaft beisteuert, ist eigentlich der Streit (Rancière 2002: 19–22). Das Volk lässt sich dabei nicht schlicht als benachteiligter Teil darstellen, sondern vielmehr lässt sich nicht sagen, welcher Anteil dem Volk eigentlich zukommen müsste (Hebekus u. Völker 2012: 135 f.). In dem Moment, in dem ein paradoxer Anteil der Anteilslosen die Zählung der Teile stört, liegt für Rancière der Beginn von Politik, eine Unterbrechung der natürlichen Ordnung der Herrschaft (Rancière 2002: 24). Der Gegenbegriff zu dieser Politik ist „Polizei“, wie er vergleichbar von Michel Foucault verwendet wird: Eine Regierungstechnik, die sich auf alles bezieht, was den Menschen und sein Glück betrifft (ebd.: 39 f.).

Politik als der Streit um das Gemeinsame stellt dabei die Frage der Demokratie. Rancière versteht Demokratie als die Möglichkeit der Herrschaft jedes Beliebigen und darüber hinaus die Präsentation der Gleichheit von jedem mit jedem. Es geht somit um die vormoderne Bedeutung des Begriffs (Hebekus u. Völker 2012: 163 f., Rancière 2005: 49 f.). In der antiken athenischen Demokratie war die hauptsächliche Methode für die Bestellung von Offiziellen und Beamten das Losverfahren, das entsprechend die Möglichkeit der Herrschaft jedes Beliebigen ermöglicht. Besondere Bedeutung für die Selbstregierung des Volkes hatte dabei eine Vermassung der

Ämter, wodurch die Befugnisse Einzelner sehr gering waren und Personenwahlen absurden Zeitaufwand bedeutet hätten. Die heute vorherrschende Personenwahl wurde im Allgemeinen ohnehin als eine eher oligarchische Form verstanden (Bleicken 1988: 217–225). Die vormoderne Unterscheidung von Demokratie und Republik spiegelte sich beispielsweise auch bei den Diskussionen der US-amerikanischen Verfassungsväter wider, die eine „Volksherrschaft“ explizit ablehnten (Behr 1999: 48; Sartori 1992: 284 f.). Diese Begriffsverwendung mag im Kontext der modernen Demokratien zwar ungewöhnlich erscheinen, ermöglicht aber eine neue Perspektive: So betont Rancière, dass heute oftmals vergessen wird, dass die Regierung von Personen, die die Macht begehren und mit List nach ihr streben, womöglich ein größeres Übel ist als die Regierung eines Zufälligen, dem womöglich aber Kompetenzen fehlen (Rancière 2005: 52 f.). Personenwahlen reproduzieren bereits vorhandene Machtverteilungen in der Gesellschaft wohingegen das Lösen diese ignoriert.

In den modernen politischen Systemen sind Demokratie und die Repräsentation durch Personenwahl untrennbar verknüpft (Pitkin 1967: 2). Giovanni Sartori (1992) betont dabei die Verbindung der Demokratie mit liberalen Konzepten wie der Beschränkung und Kontrolle der Macht des Staates. Die Trennung von Regierenden und Regierten war in der demokratischen Polis dagegen nicht vorgesehen (Sartori 1992: 274 ff.). In den modernen Demokratien ist der Namensursprung, die „Herrschaft des Volkes“, trotz allem das Ideal. Ein Gesetz ohne den Rückbezug auf die Volkssouveränität ist in der heutigen Demokratie ebenso kaum vorstellbar. Das Volk ist der Souverän und die Repräsentanten nur durch Volkswahl legitimiert (Saage 2005: 42). Das Herantragen von Konzepten wie deskriptive Repräsentation, Responsivität und Bürgerbeteiligung an die moderne Demokratie hat dabei eine demokratische Qualität im Sinn, die über die Legitimität der Repräsentanten durch Volkswahl hinausgeht.

Hanna F. Pitkin weist im Hinblick auf die deskriptive Repräsentation darauf hin, dass eine universal gültige Definition bestimmter politisch relevanter Merkmale für eine normativ richtige Vertretung kaum zu finden ist (Pitkin 1967: 87 f.). Für sie ist statt „für jemanden stehen“ vor allem „für jemanden handeln“ der wichtigere Aspekt bei der Vertretung: Die *substanzielle Repräsentation* (ebd.: 111 f.). Responsivität muss ebenso als eine Art der deskriptiven Repräsentation angesehen werden, da auch hier das Volk abgebildet werden soll. Im Extremfall kann der Repräsentant dabei als bloßer Überbringer lokaler Plebiszite verstanden werden (ebd.: 151 f.). Substanzielle Vertretung muss nach Pitkin bedeuten, dass auch die Möglichkeit vorhanden ist, im Interesse der Bürger gegen ihre Wünsche oder bei Abwesenheit konkreter Einstellungen zu votieren, und, dass es Deliberationsprozesse im Parlament gibt (ebd.: 145, 155).

Der Merkmalsvergleich in diesem Beitrag soll entsprechend nicht als Forderung zur besseren Abbildung der Bevölkerung missverstanden werden, sondern als eine Untersuchung der Annäherung an das Losverfahren. Diese Untersuchung zeigt damit die oligarchischen Beschränkungen der kommunalen Demokratie auf. Zwar kann man das Losverfahren als technisch besonders effizientes Verfahren zur Herstellung deskriptiver Repräsentation verstehen, aber das Ignorieren aller Merkmale

zeigt vor allem den eigentlichen Gehalt der demokratischen Gleichheit an. Die Argumentation für die substantielle Repräsentation bezieht sich dagegen zwar auf die Interessen der Bürgerinnen und Bürger, beinhaltet aber nicht zwangsläufig den Gedanken der demokratischen Selbstregierung nach athenischem Vorbild als „Identität des Herrschens und Beherrschtwerdens“ (Bleicken 1988: 393). Zum Konzept der Bürgerbeteiligung in den kommunalen Demokratien lässt sich noch anmerken, dass der Bürgerbeteiligung demokratische Qualität, die über die Personenwahl hinausgeht, nur dann zukommt, wenn es nicht nur um das Ja-Nein-Votum zu einem bestimmten Sachverhalt geht, sondern um an demokratischer Gleichheit orientierte Formen der Bürger-Deliberation und -Selbstregierung.

Quantitative Analysen: Merkmalsvergleich und logistische Regressionen

Die Kommunalpolitik in Deutschland eignet sich im besonderen Maße für eine empirische Anwendung der eingeführten Demokratie-Perspektive. Es handelt sich dabei um die politische Ebene, die im engsten Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern steht und am ehesten mit der antiken Polis vergleichbar ist, schon allein wegen der ähnlichen Größe. Die Mitglieder der Gemeinde werden oft persönlich gekannt und die Kompetenzen sind im Vergleich zu höheren politischen Ebenen geringer. Auf Grund dieser Bedingungen ist es gerade in diesem Rahmen umso mehr vorstellbar, dass zufällige Personen im Sinne eines demokratischen Losverfahrens regieren.

An der für die Zwecke dieser Untersuchung durchgeführten Befragung beteiligten sich 237 Mitglieder bayerischer Stadt- und Gemeinderäte, bei einer Rücklaufquote von 33,5%. Aus dem Allbus-Datensatz von 2014 wurden zusätzlich 452 Interviews der bayerischen Erwachsenen als Vergleichsstichprobe der allgemeinen Bevölkerung entnommen. Um einen sinnvollen Vergleich zu ermöglichen wurden die Auswahlwahrscheinlichkeiten für die Stadt- und Gemeinderatsmitglieder über eine geschichtete Stichprobenziehung nach Gemeindegrößenklassen näherungsweise so angepasst, dass sie sich nach den Wahlberechtigten richtet, die ein Mandatsträger rechnerisch vertritt. Es handelt sich grob um eine Zufallsauswahl mit einer Übergewichtung der größeren Städte, da hier mehr Wahlberechtigte durch einen Repräsentanten vertreten werden. Der Fragebogen an die Gemeinde- und Stadtratsmitglieder kann als dreiteilig beschrieben werden:

1. Spezielle Informationen zum Gemeinde- bzw. Stadtratssamt, insbesondere zeitliche Karriere und die Häufung politischer Ämter bei Befragten und Familien;
2. Selbsteinschätzungen zur politischen Tätigkeit über geschlossene und offene Fragen;
3. Allgemeine Informationen, die vordergründig nicht mit dem Amt in Zusammenhang stehen, insbesondere soziodemographische Daten, die mit gleichem Wortlaut im Allbus abgefragt wurden.

Hinweise auf eher oligarchische Strukturen liefern bereits Informationen zum Amt und familiärer Politikausübung. Die Befragten der Stadt- und Gemeinderäte waren zum Zeitpunkt

der Erhebung durchschnittlich seit 11,2 Jahren im Amt bei einer Wahlperiode von sechs Jahren. 33,8% der Befragten haben mindestens ein Familienmitglied, welches ebenfalls Gemeinde- oder Stadtratsmitglied ist oder war. Diese Zahl kann man besser einschätzen, wenn man sich bewusst macht, dass der Anteil der Gemeinde- und Stadtratsmitglieder an der Bevölkerung lediglich bei 0,3% liegt. Bei 17,8% der Befragten haben oder hatten Familienmitglieder ein anderweitiges politisches Amt. Von den Befragten selbst haben oder hatten 16,5% ein weiteres politisches Amt inne.

Der deskriptive Vergleich der Anteilswerte der verschiedenen Merkmale zwischen den Gemeinde- und Stadtratsmitgliedern einerseits und der ALLBUS-Stichprobe andererseits soll an dieser Stelle eher kurz ausfallen (ausführlich Tabelle 1). Der Anteil der Männer liegt bei den befragten Gemeinde- und Stadtratsmitgliedern bei 67,5% und in der ALLBUS-Stichprobe bei 52,2%. Das Alter unterscheidet sich mit durchschnittlich 53,5 Jahren bei den Mandatsträgern und 51,7 Jahren bei der allgemeinen Bevölkerung nur unwesentlich. Deutliche Unterschiede zeigen sich bei der Ausbildung, den Berufsgruppen und dem Einkommen: Die Gemeinde- und Stadtratsmitglieder haben zu 47,7% Abitur und zu 33,8% einen Hochschulabschluss; in der ALLBUS-Stichprobe haben nur 27% Abitur und 16,7% einen Hochschulabschluss. Vor allem Arbeiterinnen und Arbeiter sind mit einem Anteil von 2,3% in den Gemeinde- und Stadträten unterrepräsentiert bei 12,9% im ALLBUS. Selbstständige und Angehörige der freien Berufe sind dagegen stark überrepräsentiert: Die Gemeinde- und Stadtratsmitglieder sind zu 13,2% selbstständig und zu 5% in freien Berufen. In der Bevölkerung sind dem ALLBUS zufolge 4,4% selbstständig und 1,1% in freien Berufen tätig. Ein monatliches Nettoeinkommen über 2500 Euro haben bei den Gemeinde- und Stadtratsmitgliedern 56,2%. Bei der Bevölkerung liegt dieser Anteil wesentlich niedriger bei 19,9%. Verwiesen sei weiterhin darauf, dass beispielsweise der Anteil der Immobilienbesitzer, Hauseigentümer, Parteimitglieder, Gewerkschaftsmitglieder und Vereinsmitglieder bei den Gemeinde- und Stadträten wesentlich höher ist. Man kann sich dabei vor Augen führen, dass viele Entscheidungen in der Kommunalpolitik in direktem Zusammenhang mit vielen dieser Merkmale stehen und wesentliche Interessen berühren, zum Beispiel die Interessen der Immobilienbesitzer oder der Vereinsmitglieder.

Die logistische Regressionsanalyse ermöglicht eine Drittvariablenkontrolle für die beobachteten Zusammenhänge. Die abhängige Variable ist die Mitgliedschaft im Stadt- oder Gemeinderat. Die Modelle werden stufenweise ausgehend von den physischen Variablen Geschlecht und Alter, dann Bildung, Beruf, Einkommen und dichotomen Variablen nach Veränderbarkeit aufgebaut. Für die Interpretation der Regressionsmodelle in der Tabelle 2 werden „durchschnittliche marginale Effekte“ (Average Marginal Effects/AME) verwendet. Diese werden nicht durch unbeobachtete Heterogenität verzerrt und eignen sich somit zum Modellvergleich. Sie geben den durchschnittlichen Effekt einer unabhängigen Variable auf die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Zustands über den Mittelwert der marginalen Effekte aller Beobachtungen an. Auf niedrigerem und höherem Ausgangsniveau als der Mittelwert der Beobachtungen kann dieser Wert also abweichen. Mehrere Variable bleiben aus praktischen Gründen unberücksichtigt,

Tabelle 1: Vergleich der Häufigkeitsverteilungen zwischen der Stadt- und Gemeinderats-Stichprobe und der Allbus-Stichprobe

	Gemeinde-/Stadträte	Allbus
Männeranteil***	67,51 %	52,21 %
Durchschnittliches Alter	53,5 Jahre	51,7 Jahre
Schulabschluss***		
Abitur	47,73 %	26,99 %
Fachhochschulreife	18,64 %	8,63 %
Realabschluss/Mittlere Reife	25,00 %	28,32 %
Volks-/Hauptschulabschluss	7,73 %	33,41 %
ohne Abschluss	0,00 %	1,55 %
Hochschulabschluss***	33,79 %	16,74 %
Hoch- oder Fachhochschulabschluss***	51,60 %	24,33 %
Meister-, Technikerabschluss oder gleichwertig*	14,16 %	7,30 %
Abgeschlossene Lehre***	12,33 %	30,58 %
Erwerbstätigkeit (Hauptberuflich, Ganztags)***	68,49 %	50,55 %
Nicht-Erwerbstätigkeit***	15,07 %	30,09 %
Berufliche Stellung***		
Arbeiter	2,28 %	12,89 %
Angestellte	37,44 %	37,11 %
Beamte	16,44 %	4,67 %
Selbstständige Landwirte	1,37 %	0,22 %
Akademische freie Berufe	5,02 %	1,11 %
Selbstständige	13,24 %	4,44 %
in Ausbildung	0,46 %	2,44 %
keine Angabe	4,57 %	0,00 %
nicht hauptberuflich erwerbstätig	19,18 %	37,11 %
Stellung der nicht hauptberuflich Erwerbstätigen***		
Schüler/Student	0,91 %	5,76 %
Rentner/Pensionär	11,87 %	23,50 %
Arbeitslose	0,00 %	1,11 %
Hausfrau/Hausmann	4,57 %	4,88 %
sonstiges	1,83 %	1,77 %
hauptberuflich erwerbstätig	80,82 %	62,97 %
Verheiratet und mit Partner zusammenlebend***	78,60 %	54,42 %
Personen im Haushalt		
alleinlebend	11,85 %	19,87 %
2–4 Personen	78,20 %	72,77 %
mehr als 4 Personen	9,95 %	7,37 %
Eigenes monatliches Nettoeinkommen***		
0–749 Euro	4,81 %	23,34 %
750–1.499 Euro	9,62 %	27,23 %
1.500–2.499 Euro	29,33 %	29,52 %
über 2.500 Euro	56,25 %	19,91 %
Haushalts-Nettoeinkommen (ohne Alleinlebende)***		
0–1.499 Euro	0,57 %	5,43 %
1.500–2.999 Euro	10,29 %	33,14 %
3.000–4.999 Euro	50,29 %	35,71 %
über 5.000 Euro	38,86 %	25,71 %
Immobilienbesitz***	88,83 %	54,73 %
Wohnung***		
zur Miete	12,38 %	42,07 %
Eigentumswohnung	6,67 %	10,57 %
eigenes Haus	80,95 %	47,36 %
Parteimitgliedschaft***	72,04 %	5,09 %
Gewerkschaftsmitgliedschaft**	20,67 %	12,03 %
Religion*		
katholisch	61,84 %	54,22 %
evangelisch	23,19 %	20,89 %
andere	0,97 %	3,78 %
keine Religionsgemeinschaft	14,01 %	21,11 %
Kirchenbesuch (nur Christen)***		
mehr als einmal die Woche	1,69 %	3,39 %
einmal in der Woche	13,48 %	5,88 %
1–3mal im Monat	23,60 %	11,76 %
mehrmals im Jahr	42,13 %	25,11 %
seltener	17,42 %	34,62 %
nie	1,69 %	19,23 %
Vereinsmitgliedschaft***	99,52 %	69,33 %
Aktive Vereinsmitgliedschaft***	75,85 %	46,89 %

Anmerkungen: Für dichotome/nominale Variablen wurde ein Chi²-Test, für ordinale Variablen wurde ein Wilcoxon-Rangsummen-Test und für metrische Variablen wurde ein Zwei-Stichproben-t-Test durchgeführt. Die Zahl der Sternchen markiert das Signifikanzniveau: p<0,05: *, p<0,01: **, p<0,001: ***

weil sich beispielsweise die Fallzahl zu sehr verringert oder es starke Hinweise auf umgekehrte Abhängigkeiten gibt. Das Haushaltseinkommen gehört zu ersterem, Schichtzugehörigkeit und Parteimitgliedschaft zu letzterem. Beachten sollte man, dass auf Grund des Querschnittsdesigns bei vielen Variablen unter Umständen umgekehrte Abhängigkeiten möglich sind. So könnte beispielsweise das politische Amt zu einer Einkommenserhöhung führen. Es wird hier unterstellt, dass die verwendeten Variablen sich einseitig auf die Übernahme des politischen Amtes auswirken.

Hohe Erklärungskraft für den Umstand, dass eine Person Mitglied des Stadt- oder Gemeinderats ist, besitzen Bildung und Einkommen. Die Effekte der beiden Variablen sind über die Modelle fast ausschließlich hochsignifikant. Im Gesamtmodell ist die Wahrscheinlichkeit Mitglied im Stadt- oder Gemeinderat zu sein für Personen mit Abitur durchschnittlich 24 Prozentpunkte höher als für Personen der Referenzkategorie, mit Hauptschul- oder gar keinem Abschluss. Dieser Wahrscheinlichkeitsanstieg gegenüber der Referenzkategorie liegt für Personen mit Fachhochschulreife durchschnittlich bei 19,2 Prozentpunkten und für Personen mit Realschulabschluss oder mittlerer Reife bei 13,1 Prozentpunkten. Für Personen

mit einem Netto-Einkommen von über 2500 Euro ist die Wahrscheinlichkeit Mitglied im Stadt- oder Gemeinderat zu sein im Gesamtmodell durchschnittlich um 34,7 Prozentpunkte höher als für Personen der Referenzkategorie mit einem Netto-Einkommen unter 750 Euro. Für Personen mit einem Netto-Einkommen zwischen 1500 und 2500 Euro liegt dieser Wahrscheinlichkeitsanstieg gegenüber der Referenzkategorie bei durchschnittlich 24,4 Prozentpunkten und für Personen mit einem Netto-Einkommen zwischen 750 und 1500 Euro bei 13,6 Prozentpunkten.

Die Aufnahme dichotomer Variablen im Gesamtmodell zeigt des Weiteren, dass die Wahrscheinlichkeit Mitglied im Stadt- oder Gemeinderat zu sein hier für Personen, die im eigenen Haus wohnen, gegenüber denen, die dies nicht tun, um durchschnittlich 14,1 Prozentpunkte höher ist. Diese Wahrscheinlichkeit ist bei Vereinsmitgliedern gegenüber Nicht-Vereinsmitgliedern um durchschnittlich 47,8 Prozentpunkte und für Religiöse gegenüber Nicht-Religiöse um durchschnittlich 10,3 Prozentpunkte höher. Schließlich ist diese Wahrscheinlichkeit für Gewerkschaftsmitglieder gegenüber Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern um durchschnittlich 13,7 Prozentpunkte höher.

Tabelle 2: Logistische Regressionsmodelle zur „Mitgliedschaft im Stadt- oder Gemeinderat“ (Angegeben sind Average Marginal Effects)

Unabh. Variablen	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Geschlecht (Männlich = 1, Weiblich = 0)	0,131***	0,109**	0,078*	-0,040	-0,074+
Alter (Einheit: 10 Jahre)	0,016	0,035**	0,037**	0,009	-0,011
Bildung:					
Abitur		0,348***	0,303***	0,261***	0,240***
Fachhochschulreife		0,308***	0,280***	0,231***	0,192**
Realschule/ Mittlere Reife		0,264***	0,224***	0,183***	0,131**
Hauptschule/ kein Abschluss (Ref.)		-	-	-	-
Beruf:					
Arbeiter			-0,078	-0,191*	-0,174*
Angestellte			0,073+	-0,076	-0,101*
Beamte			0,224***	0,045	-0,090
Freie Berufe			0,222*	0,065	0,026
Selbstständige			0,269***	0,131*	0,104
Nichterwerbstätige/Sonstige (Ref.)			-	-	-
Einkommen:					
über 2.500 Euro				0,396***	0,347***
1.500–2.499 Euro				0,274***	0,244***
750–1.499 Euro				0,076+	0,136**
unter 750 Euro (Ref.)				-	-
Familienstand (Verheiratet = 1, Sonstig = 0)					0,030
Immobilienbesitz (Ja = 1, Nein = 0)					0,075+
Vereinsmitgliedschaft (Ja = 1, Nein = 0)					0,478***
Wohnen (eigenes Haus = 1, Sonstig = 0)					0,141***
Regelm. Kirchenbesuch (Ja = 1, Nein = 0)					0,103***
Gewerkschaftsmitgliedschaft (Ja = 1, Nein = 0)					0,137**
Fallzahl	617	617	617	617	617
Pseudo R²	0,018	0,120	0,161	0,212	0,373

Anmerkungen: In Modell 2–5 wird außerdem auf die Berufsausbildung kontrolliert (keine sign. Effekte). Regelmäßiger Kirchenbesuch: Ausprägung 1 bedeutet mind. einmal im Monat in der Kirche. Die Zahl der Sternchen markiert das Signifikanzniveau: p<0,1: +; p<0,05: *; p<0,01: **; p<0,001: ***

Bei den Berufsgruppen beziehen sich die Effekte in den Modellen jeweils auf den Unterschied zur Referenzkategorie, die in erster Linie von den Nichterwerbstätigen gebildet wird. Durch die Berücksichtigung des Einkommens ab Modell 4 werden positive Effekte gegenüber den Nichterwerbstätigen geringer und negative Effekte höher. Im Gesamtmodell sind die Effekte der Kategorien „Arbeiter“ und „Angestellte“ signifikant gegenüber den Nichterwerbstätigen. Die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit sinkt für die Arbeiter um 17,4 Prozentpunkte und die Angestellten um 10,1 Prozentpunkte. Bei den Beamten ist die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit um 9 Prozentpunkte niedriger gegenüber den Nichterwerbstätigen. Bei den freien Berufen zeigt sich dagegen ein geringer Wahrscheinlichkeitsanstieg um durchschnittlich 2,6 Prozentpunkte und bei den Selbstständigen um durchschnittlich 10,4 Prozentpunkte.

Keinen signifikanten Effekt auf die Mitgliedschaft im Stadt- oder Gemeinderat haben im Gesamtmodell dagegen das Alter, der Ausbildungsabschluss und der Familienstand. Die Effekte des Immobilienbesitzes und des Geschlechts sind nur knapp nicht signifikant. Für das Geschlecht zeigen sich dabei über die Modelle hinweg interessante Veränderungen. Durch die Kontrolle auf das Einkommen wird in den Modellen der Geschlechtseffekt verkehrt. Im Gesamtmodell ist daher die Wahrscheinlichkeit Mitglied im Stadt- oder Gemeinderat zu sein für Frauen um durchschnittlich 7,4 Prozentpunkte höher. Dieses überraschende Ergebnis erklärt sich in erster Linie durch das durchschnittlich höhere Einkommen der Männer. Entsprechend haben Frauen nach dem Modell nur gute Chancen auf ein Mandat sofern sie ein hohes Einkommen erzielen.

Für eine theoretische Deutung der identifizierten Effekte ist wichtig zu beachten, dass neben der Wahl durch die Bürgerinnen und Bürger auch die Aufstellung als Kandidatin bzw. Kandidat von Bedeutung ist um Mitglied im Gemeinde- oder Stadtrat zu werden. Bei diesen Prozessen spielen die Einschätzung der Personen durch andere und die eigenen Ambitionen eine maßgebliche Rolle. Die Variablen, für die sich signifikante Effekte im Gesamtmodell finden, lassen sich allesamt als Attribute interpretieren, die in grundlegender Weise die Lebensführung und -chancen bestimmen. Im Allgemeinen drücken sie Statushierarchien aus, allen voran die Höhe des Einkommens und der Bildung. Es lässt sich zeigen, dass diese Formen der sozialen Ungleichheit im Besonderen auch mit der politischen Partizipation in den Gemeinde- und Stadträten zusammenhängen. Einen Hinweis auf die Wichtigkeit der sozialen Einbindung in die jeweilige Gemeinschaft stellen die identifizierten Effekte der Mitgliedschaft in Vereinen oder Gewerkschaften, sowie der häufigen Kirchenbesuche dar. Unabhängig von Einkommen und Bildung zeigen sich zudem unterschiedliche Effekte für verschiedene Berufsgruppen: Bei Selbstständigen oder Angehörigen freier Berufe, lassen sich dabei im Vergleich zu Arbeitern und Angestellten einerseits bessere Möglichkeiten der freien Zeiteinteilung, höhere Eigenverantwortlichkeit und -initiative, sowie höhere politische Ambitionen als relevante Faktoren vermuten, andererseits höheres soziales Prestige. Die Ergebnisse der quantitativen Analyse zeigen, dass Gruppen mit höherem sozialen Status überproportional in den Gemeinde- und Stadträten vertreten sind, während umgekehrt Gruppen mit niedrigerem sozialen

Status geringere Chancen auf die Mitgliedschaft im Gemeinde- oder Stadtrat zugesprochen werden kann.

Qualitative Analysen: Selbsteinschätzung zu Interessen, Motiven und Qualifikationen

Den Mechanismen, die den Prozess der Übernahme eines Stadt- oder Gemeinderatsamts bestimmen, kann weiterhin mit qualitativen Methoden nachgegangen werden. Dabei wird die Art der Repräsentation, wie sie von den beteiligten Akteuren selbst verstanden wird, in den Blick genommen. Dies ermöglicht die Untersuchung von Formen substantzieller Repräsentation und nicht nur deskriptiver.

Auf die Frage, ob es Interessen bestimmter Personen oder Gruppen gab, die ihnen bei ihren politischen Entscheidungen besonders wichtig sind, haben die Befragten zu 66,1 % vorgegebene Partikularinteressen angekreuzt. 25,3 % gaben an, sämtliche Bürger gleichermaßen zu vertreten, und 8,6 % gaben an, dass ihre eigenen Vorstellungen und Interessen entscheidend sind. Von den Partikularinteressen wurden am häufigsten Jugend, Vereine, Schulen, eigener Ortsteil und soziale Bewegungen genannt. In Tabelle 3 befindet sich eine vollständige Auflistung. Dabei kann festgestellt werden, dass

Tabelle 3: Genannte Partikularinteressen

Jugend	95
Vereine	88
Schulen	77
Eigener Ort/eigener Ortsteil	73
Soziale Bewegungen	72
Eigene Partei	52
Senioren	48
Frauen	47
Wirtschaft	47
Bürgerinitiativen	43
Kirche	36
Eigene Wähler	24
Verwaltung	15
Eigene Schicht	14
Freie Berufe	11
Gewerkschaft	11
Medien	6
Offene Angabe: Kinder, Kindertagesstätte, Kindergärten, Familien	6
Offene Angabe: Kultur, Künstler, Musikumgebung	6
Offene Angabe: Migranten, Flüchtlinge	5

Weitere Angaben: Einflussreiche Persönlichkeiten (3), Ortsentwicklung (3), Landwirtschaft (3), Behinderte (3), Prekariat/Arme (2), arme Länder, Feuerwehr, LGBTI

die Vertretung von Partikularinteressen zwar oftmals die Vertretung der Interessen der eigenen Gruppe bedeutet, aber der Vertretung von Interessen anderer Gruppen eine ebenso große Bedeutung zukommt. Das Durchschnittsalter der Befragten, die die Jugend angegeben haben, liegt zum Beispiel bei 53 Jahren.

Diejenigen, die die gleichmäßige Vertretung aller Bürger angaben, erhielten eine offene Folgefrage, wie sie die allgemeine Meinung der Bevölkerung in Erfahrung bringen. Ein sehr großer Anteil hat dabei das „Gespräch mit den Bürgern“ genannt. Weitere häufig genannte Antworten und oftmals in Verbindung mit dem „Gespräch“ sind die „Präsenz auf Veranstaltungen und in der Öffentlichkeit“, die „Mitgliedschaft in Vereinen“ und offizielle Termine wie „Bürgerversammlungen, Arbeits- und Projektgruppen oder Bürgersprechstunden“. Der direkten Kommunikation kann im Bereich der Kommunalpolitik somit eine außerordentliche Bedeutung zugeschrieben werden.

Für die Auswertung der offenen Fragen wurden gleiche Nennungen und ähnliche Formulierungen zu Sinngruppen zusammengefasst und die Antworten der Befragten entsprechend zugeordnet. Um eine gewisse Kontrolle zu erreichen wurde dieser Prozess wiederholt durchgeführt und zudem die Zuordnungen unabhängig von einer weiteren Person. Die Befragten waren in ihren Antworten komplett frei und viele machten entsprechend mehrere Angaben. Eine Zuordnung eines Befragten zu verschiedenen Antwortkategorien war dementsprechend möglich.

Die offene Frage „Wieso sind Sie Mitglied im Stadt- bzw. Gemeinderat geworden?“ hat Mechanismen im Prozess der Amtsübernahme im Blick (Tabelle 4). Es gab ein sehr vielfältiges Antwortverhalten. Ein Hauptmotiv ist es „den eigenen Ort mitzugestalten“. Im Zentrum steht das Eigene: Der eigene Wille zur Mitgestaltung, sowie die eigenen Ideen und Vorstellungen. Die Gemeinde wird als etwas Gestaltbares und die eigene Mitwirkung an diesem Prozess als besonders wichtig angesehen. Formulierungen wie „Einfluss nehmen“, „sich betätigen“, „eigene Partizipation“, „mitentscheiden“ oder „beteiligen“ wurden zu dieser Kategorie zusammengeführt, in der sich 122 Personen einordnen ließen. Demgegenüber steht die Kategorie „Verantwortung übernehmen“, in die auch Formulierungen wie „Pflicht“, „Beitrag“, „Engagement“, „Wichtigkeit der Gemeinde“ oder „Verbundenheit zur Gemeinde“ fallen. Hier ist das Verhältnis zwischen Gemeinde und Individuum genau anders herum: Der Einzelne ordnet sich der Gemeinde unter und der eigene Beitrag ist notwendig für das Funktionieren der Gemeinschaft. 65 Personen ließen sich hier einordnen. Die offenen Antworten von 61 Personen stellen als dritte größere Kategorie verschiedene Varianten des „politischen Interesses“ dar. Über die Kategorien hinweg hat zudem oft die Nennung der „eigenen Heimatgemeinde“ oder „eigene/ unsere Gemeinde/Stadt“ eine große Bedeutung und gibt einen Hinweis darauf, dass die Gemeinden und Städte nicht als künstliche Bezirke empfunden werden, sondern tatsächliche natürliche Bezugspunkte für die Beteiligten sind. Da diese Formulierung quer zu den Motivkategorien stand, wurde sie nicht als eigene Kategorie gefasst.

Die Hauptmotive für die Amtsübernahme verweisen auf Aspekte wie sie Pitkin mit dem Begriff der substanziellen Re-

Tabelle 4: *Antworthäufigkeiten zur Frage „Wieso sind Sie Mitglied im Stadt- bzw. Gemeinderat geworden?“*

Gestalten wollen, Einfluss nehmen, betätigen, eigene Partizipation, mitentscheiden, beteiligen	122
Verantwortung übernehmen, Pflicht, Unterstützen, Wichtigkeit der Gemeinde	65
Politisches Interesse	61
Bestimmte politische Ziele	29
Für Bürger einsetzen, Gemeinwohl, Bürgerinteressen	20
Bestimmte Gruppe vertreten	17
„nicht nur kritisieren“	17
„Gegenstimme“ (gegen Klüngel, Mehrheit etc.)	15
Wissen ansammeln, mitreden können	5
Nicht-Motive:	
Aufforderung	24
Gewählt worden	16
Engagement (privat, Vereine)	15
Engagement (Partei, Bürgerinitiative, politisch)	12
Fähigkeiten	9
Nähe und Möglichkeiten der Kommunalpolitik	8
Bekanntheit	7

Anmerkung: Mehrfache Zuordnung eines Befragten ist möglich.

präsentation beschreibt. Um gestalten zu können benötigen die Repräsentanten Handlungsautonomie, die in der ersten Motivgruppe betont wird. „Verantwortung übernehmen“ richtet den Fokus dagegen auf das Wohlergehen des Gemeinwessens und die Wichtigkeit, dass es Personen gibt, die sich dafür einsetzen. Die Stadt- und Gemeinderatsmitglieder sehen sich in der großen Mehrheit als die Engagierten, also als diejenigen, die sich um die Gemeinschaft kümmern und dafür auch Interesse und Zeit aufbringen.

Weitere Motivkategorien bezogen sich deutlicher auf konkrete inhaltliche Absichten: „bestimmte politische Ziele“ (29 Personen), „Gemeinwohl, Bürgerinteressen vertreten“ (20 Personen), „bestimmte Gruppe vertreten“ (17 Personen), „nicht nur kritisieren“ (17 Personen), „Gegenstimme sein“ (15 Personen) und „Wissen ansammeln/mitreden können“ (5 Personen). Bei einigen Kategorien ist unklar, ob die Frage anders verstanden wurde, und zwar nach kausalen Gründen der Amtsübernahme statt nach Motiven: „Aufforderung durch andere“ (24 Personen), „Gewählt worden sein“ (16 Personen), „Engagement in Vereinen“ (15 Personen), „Engagement in Partei oder Bürgerinitiativen“ (12 Personen), „Fähigkeiten“ (9 Personen), „Nähe und Möglichkeiten der Kommunalpolitik“ (8 Personen) und „Bekanntheit“ (7 Personen). Statt als Begründungen kann man diese Antworten auch als „natürliche Pfade“ interpretieren. Es spielen bei diesen Fällen also gar nicht so sehr politische Motive eine Rolle, sondern unter gewissen Umständen, beispielsweise als vielfach engagiertes Vereins- und/oder Parteimitglied, ist der Weg in den Gemeinde- oder Stadtrat schlichtweg eine natürliche und selbstverständliche Folge.

Die offene Frage „Was qualifiziert Sie im Vergleich zu anderen Bürgern zum Stadt- bzw. Gemeinderat?“ zielt auf die Legitimation gegenüber fehlender deskriptiver Repräsentation und Demokratie (Tabelle 5). Es lassen sich hierbei fünf Antwortkategorien identifizieren: „Skeptizismus bezüglich spezieller Qualifikationen“ (31 Personen), „Engagement und Interesse“ (81 Personen), „Ideen zur politischen Rolle“ (64 Personen), „Fähigkeiten oder Persönlichkeitseigenschaften“ (120 Personen) und „eigene Erfahrungen und soziale Rollen“ (99 Personen).

Angesichts der Zurückweisung der Vorstellung von politischen Qualifikationen bei 31 Personen lässt sich konstatieren, dass diese Frage mit der Formulierung „im Vergleich zu anderen Bürgern“ für manche ziemlich provokativ wirken musste. Die gestellte Frage ist suggestiv, denn es wird von vorhandenen Qualifikationen ausgegangen. Somit muss man von einer gewissen Hürde für diese Ablehnungskategorien ausgehen. In der Gruppe des Skeptizismus bezüglich spezieller Qualifikationen haben 22 Personen schlichtweg mit „Nichts“ geantwortet, 8 Personen gaben die „Wahl durch die Bürger“ als Qualifikation an und 4 Personen antworteten mit „weiß nicht“.

Tabelle 5: Antworthäufigkeiten und -gruppierungen zur Frage „Was qualifiziert Sie im Vergleich zu anderen Bürgern zum Stadt- bzw. Gemeinderat?“

eigene Fähigkeiten/ Persönlichkeitseigenschaften (120)	Kooperation/Kompromiss	52
	Wissen/Kenntnisse	39
	rationales Denken/Arbeiten	37
	Konflikt/Integrität	29
	Überzeugung/Charisma	14
eigene Erfahrungen/ soziale Rollen (99)	Berufliche Erfahrung	34
	Engagement im Verein	31
	Umgang mit vielen Bürgern	16
	Bekanntheit	15
	Ausbildung/Studium	14
	Politische Erfahrungen	13
	Ortsverbundenheit	12
	Allgemeine Lebenserfahrung	8
	Netzwerke	8
Engagement/ Interesse (81)	Politisches Interesse	41
	Sich Zeit nehmen	24
	Engagement	23
	Verantwortungsbewusstsein	10
Ideen zur politischen Rolle (64)	Vertretung einer Idee/Gruppe	24
	Interesse am Gemeinwohl	22
	Unabhängigkeit/Neutralität	21
	Wille zur Veränderung	9
keine konkrete Qualifikation (31)	Nichts	22
	Bürgerwahl	8
	weiß es nicht	4

Anmerkung: Mehrfache Zuordnung eines Befragten ist möglich.

In der Kategoriengruppe „Ideen zur politischen Rolle“ findet sich ein starker Bezug auf demokratische Werte, wie etwa eine gute Repräsentation. Hierunter fallen Antworten wie „Vertretung einer Idee/Gruppe“ (24 Personen), „Interesse am Gemeinwohl“ (22 Personen), „Unabhängigkeit/ Neutralität“ (21 Personen) und „Wille zur Veränderung“ (9 Personen). Die Gruppe „Engagement und Interesse“ vereint Qualifikationen, die in gewisser Weise als Grundvoraussetzungen für die Übernahme eines politischen Amtes angesehen werden können, welche den unpolitischen Bürgern allerdings aus dieser Sichtweise üblicherweise fehlen. Es handelt sich um „Politisches Interesse“ (41 Personen), „Sich Zeit nehmen“ (24 Personen), „Engagement“ (23 Personen) und „Verantwortungsbewusstsein“ (10 Personen).

Bei der Gruppe „Erfahrungen und soziale Rollen“ zeigt sich die Vorstellung eines Qualifikationsprozesses für das politische Amt. Diese Personen berufen sich auf Erfahrungen, Tätigkeiten oder eine bestimmte erreichte soziale Position, wodurch sie in der Lage sind das Amt gut auszuführen. Diese Attribute gehen zum großen Teil mit sozialer Privilegierung einher. Zu dieser Gruppe zählen Antworten wie „berufliche Erfahrung“ (34 Personen), „Engagement im Verein“ (31 Personen), „Umgang mit vielen Bürgern“ (16 Personen), „Bekanntheit“ (15 Personen), „Ausbildung/Studium“ (14 Personen), „Politische Erfahrungen“ (13 Personen), „Ortsverbundenheit“ (12 Personen), „Allgemeine Lebenserfahrung“ (8 Personen) und „Zugang zu Netzwerken“ (8 Personen). „Ortsverbundenheit“ und „Umgang mit vielen Bürgern“ stehen in inhaltlicher Nähe zur Gruppe „Ideen zur politischen Rolle“. Allerdings liegt der Fokus nicht auf dem Willen zur guten Repräsentation, sondern auf der Fähigkeit zur guten Repräsentation.

Die Gruppe „Fähigkeiten und Persönlichkeitseigenschaften“ stehen in engem Wechselverhältnis zur Gruppe „Erfahrungen und soziale Rollen“. Zum einen können Erfahrungen und soziale Rollen dahin gedacht werden, dass sie die Fähigkeiten und Persönlichkeitseigenschaften verbessern und zum anderen die Fähigkeiten und Persönlichkeitseigenschaften als förderlich für gute Erfahrungen und soziale Rollen. Der Unterschied liegt in der zeitlichen Bezugnahme: Bei Erfahrungen und sozialen Rollen geht es vor allem um das Erreichte, bei den Fähigkeiten und Eigenschaften um die direkte Nützlichkeit für die aktuelle politische Tätigkeit. Waren bei den bisherigen Gruppen die Formulierungen sehr ähnlich und konnten relativ leicht zu Kategorien zusammengefasst werden, war dies in dieser Gruppe nicht der Fall und es musste weit mehr interpretativ vorgegangen werden. Die Kategorienbezeichnungen beziehen sich damit nicht auf die häufigste Nennung, sondern sind bis auf die „Kenntnisse“-Kategorie sinngemäß.

Bei „Kooperation und Kompromiss“ (52 Personen) stehen Fähigkeiten und Eigenschaften im Fokus, die auf eine gute Zusammenarbeit im Gremium und mit der Bevölkerung zielen. Hierunter fällt das Finden gemeinsamer Lösungen sowie offen und tolerant für Neues zu sein. „Konflikt und Integrität“ (29 Personen) fasst Fähigkeiten und Eigenschaften wie Standfestigkeit, Mut, Zuverlässigkeit und Entschlossenheit zusammen. Es wird ganz im Gegensatz zur vorherigen Kategorie also nicht der Konsens, sondern eine offene Streitkultur als wichtig erachtet. „Rationales Denken und Arbeiten“ (37 Personen) als Fähigkeit und Eigenschaft weist auf ein Bild von der politischen Tätigkeit als Organisation, Strukturierung und

Planung hin, bei der klassische Arbeitsfähigkeiten von Vorteil sind. Eng verbunden hiermit ist die Kategorie „Wissen und Kenntnisse“ (39 Personen). Hier geht es nicht um die abstrakten Arbeits- und Denkweisen, sondern um konkretes Wissen in Themenbereichen wie Wirtschaft, Recht und Verwaltung, aber auch in sehr praktischen Gebieten wie Bau, Umwelt oder Kultur. „Überzeugungsfähigkeiten und Charisma“ (14 Personen) schließlich bezieht sich auf Rede- und Kommunikationstalent um eigene Vorstellungen durchzusetzen.

Fazit

Die Stadt- und Gemeinderäte denken die repräsentative Demokratie der Kommune überwiegend als „Herrschaft der Besten“ und als substantielle Repräsentation. Ein großer Teil schreibt sich Qualifikationen zu, die sie von der Bevölkerung deutlich abheben. Die meisten Bürgerinnen und Bürger sind in dieser Vorstellung tendenziell politisch desinteressiert und wenig engagiert. Neben Interesse und Engagement spielen in der Selbstwahrnehmung aber auch Leistungsfähigkeit und die Persönlichkeit eine große Rolle. Dabei verstehen sich die Mandatsträger als die Gestalter, die Verantwortung für die Gemeinde übernehmen. Ihre Tätigkeit sehen sie nicht als „für das Volk stehen“, sondern als „für das Volk handeln“.

Die quantitative Analyse bestätigt den Hinweis von Aristoteles, dass in der Regel die Reichen die Rolle der Besten einnehmen. Im kommunalen politischen System haben bestimmte Gruppen größere Chancen politische Ämter einzunehmen als andere. Bildung und Einkommen sind dabei die herausragenden Erklärungsvariablen für die Mitgliedschaft im Stadt- oder Gemeinderat. Davon werden zum einen eigene politische Ambitionen und zum anderen wohl auch Entscheidungen der Wähler beeinflusst.

In einer kritischen Reflexion der dargestellten Zusammenhänge zum Gemeinde- und Stadtratsamt in Bayern lassen sich vor allem zwei Aspekte problematisieren: Erstens sind hohes Einkommen und umfangreiche Bildung Attribute, die nicht jedem oder jeder Fähigen zu Teil werden, sondern die eigene politische Fähigkeit wird aus dem Einkommen und der Bildung abgeleitet. Die Chancen auf Einkommen und Bildung sind in der Gesellschaft jedoch meist ungleich verteilt. Vielfach werden diese Ressourcen durch das Elternhaus „vererbt“ (u. a. Bourdieu 1982). Die repräsentative Demokratie erscheint aus solch einer Perspektive als Oligarchie. Die Chancen zur politischen Beteiligung sind eben nicht gleich verteilt und somit ist eine solche Ordnung nicht demokratisch. Die Antworten

auf die Qualifikationen-Frage zeigen eine sehr geringe Reflexion dieses Sachverhalts. Stattdessen berufen sich viele Stadt- und Gemeinderatsmitglieder auf Eigenschaften und Fähigkeiten, die man erst aus einer bestimmten sozialen Lage heraus erreichen kann. Dazu gehören auch die vermeintlich ungesellschaftlichen Persönlichkeitseigenschaften. Wenn die Bevölkerung tatsächlich tendenziell egoistisch und politisch desinteressiert ist, stellt sich die Frage, inwieweit dies ein Effekt der sozialen Ordnung ist.

Zweitens ist bei der Idee der substantiellen Repräsentation und der repräsentativen Demokratie kaum sichergestellt, dass die Wenigen, die die politischen Ämter innehaben, tatsächlich zum Besten des Gemeinwesens regieren. Die Wahl durch das Volk ist zwar die entscheidende Institution, die das garantieren soll, aber im Eigentlichen scheint es nicht um die Wahl durch das Volk zu gehen. Dem Volk wird eine widersprüchliche Rolle zu Teil: Einerseits soll es fähig sein die Fähigen zu bestimmen, andererseits unfähig tatsächlich in seiner Gesamtheit politisch tätig zu sein. Das Volk ist zwar der eigentliche Adressat der politischen Entscheidungen, denn es soll zum Wohle des Volks regiert werden, aber die praktizierte Politik erfolgt durch Repräsentanten, die vor allem die Gebildeten und Einkommensstarken sind. Dass solch generell privilegierte und einflussreiche Gruppen auch noch größere Chancen haben die Politik mitzubestimmen, spricht nicht für demokratische Qualität im Sinne Jacques Rancières.

Gerade im überschaubareren Raum der Kommunen verlieren die Argumente gegen die direkte Demokratie und gegen das Losverfahren weitgehend an Bedeutung und demokratischere Ordnungsformen, wie das Losverfahren, stärkere Rotation und allgemeine Beschränkung der Konzentration der Entscheidungsmacht, haben bei geringerer Bevölkerungszahl größere Chancen der Implementierung. Man denke auch daran, dass die athenische Polis im Vergleich zu den hier untersuchten Gemeinden verhältnismäßig groß war.

Die Polis Athen hatte eine Fülle an kulturellen und wissenschaftlichen Leistungen vorzuweisen, die in Folge ihrer demokratischen Ordnung eingetreten sind. Es lässt sich somit zumindest spekulieren, ob eine Demokratie, die sich an der Gleichheit und der Minimierung der Herrschaft orientiert, die gegen sie aufgewendeten Argumente, wie die Inkompetenz der Bürger, allein durch ihre Existenz widerlegen kann. Die repräsentative Demokratie beschränkt das „Parlament“ auf Wenige, aber möglicherweise würde durch eine stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an tatsächlicher Regierungstätigkeit und Verantwortung die politische Kompetenz aller, insbesondere zur Deliberation erst wachsen.

Tabelle 6: E-Mail-Fragebogen an die bayerischen Stadt- und Gemeinderatsmitglieder, 2017

Einstieg:	
	Bitte tragen Sie ihr Geschlecht ein.
	Sind Sie Gemeinde- oder Stadtrat/Gemeinde- oder Stadträtin?
Fragen zum Mandat:	
	Waren Sie zuvor bereits in einem anderen Ort Gemeinde- oder Stadtrat/Gemeinde- oder Stadträtin?
	(Falls ja:) Wo? Bitte tragen Sie Orte und Zeiträume Ihrer Angehörigkeit zu Gemeinde- oder Stadträten ein.
	Wann wurden Sie das erste Mal zum Gemeinderat/zur Gemeinderätin/zum Stadtrat/zur Stadträtin gewählt?
	Sind Sie seitdem ununterbrochen Gemeinderat/Gemeinderätin/Stadtrat/Stadträtin?
	(Falls nein:) Bitte tragen Sie die Zeiträume Ihrer Angehörigkeit zum Gemeinderat/Stadtrat ein.
	Welcher Fraktion gehören Sie momentan an? (offene Antwort)
	Waren Sie durchgehend in dieser Fraktion?
	(Falls nein:) Bitte tragen Sie Ihre Fraktionszugehörigkeiten mit Zeiträumen ein.
	Ist oder war in Ihrer Familie eine weitere Person Angehöriger eines Gemeinde- oder Stadtrats?
	(Falls ja:) Welches bzw. welche Familienmitglieder?
	Hat oder hatte in Ihrer Familie eine weitere Person ein anderes politisches Amt inne?
	(Falls ja:) Bitte tragen Sie Familienmitglied und Amt ein.
	Haben oder hatten Sie weitere politische Ämter?
	(Falls ja:) Bitte tragen Sie die politischen Ämter mit Zeiträumen ein.
Fragen zur Selbsteinschätzung:	
	Wieso wurden Sie Gemeinderat/Gemeinderätin/Stadtrat/Stadträtin? (offene Antwort)
	Was qualifiziert Sie im Vergleich zu anderen Bürgern zum Gemeinderat/Gemeinderätin/Stadtrat/Stadträtin? (offene Antwort)
	Wenn Sie an die Entscheidungen im Gemeinderat/Stadtrat denken: Gab es Interessen bestimmter Gruppen oder Personen, die Ihnen besonders wichtig waren?
	<ol style="list-style-type: none"> 1 <i>Meine eigenen Vorstellungen und Meinungen waren in erster Linie ausschlaggebend</i> 2 <i>Ich vertrete alle Bürger gleichermaßen</i> 3 <i>Auswahl einer oder mehrerer von 19 Antwortvorgaben (eine davon als offene Antwort)</i>
	(Falls Option 2 gewählt:) Sie haben angegeben, dass Sie alle Bürger gleichermaßen vertreten. Wie versuchen Sie die allgemeine Meinung der Bevölkerung zu einem Thema in Erfahrung zu bringen?
	Welcher dieser Aussagen stimmen Sie am ehesten zu? (Antwortoptionen wurden rotiert)
	<ol style="list-style-type: none"> 1 <i>Selbst wenn kommunale Entscheidungsprozesse dadurch länger dauern, müssen die Bürger mehr beteiligt werden.</i> 2 <i>Kommunale Entscheidungsprozesse müssen schneller und effizienter ablaufen. Die Bürgerbeteiligung ist manchmal hinderlich.</i> 3 <i>Der Umfang der Bürgerbeteiligung ist genau richtig. Es sollte nichts verändert werden.</i>
Soziodemographie:	
	In welchem Jahr sind Sie geboren?
	Welchen höchsten allgemeinbildenden Schulabschluss haben Sie? (6 Antwortvorgaben und 1 offene)
	Welchen beruflichen Ausbildungsabschluss haben Sie? (11 Antwortvorgaben und 1 offene)
	Nun weiter mit der Erwerbstätigkeit und ihrem Beruf. Was von dieser Liste trifft auf Sie zu? (4 Antwortvorgaben)
	(Falls erwerbstätig:) Bitte ordnen Sie Ihre berufliche Stellung nach dieser Liste ein. (35 Antwortvorgaben)
	(Falls nicht erwerbstätig:) Bitte sehen Sie diese Liste einmal durch. Was davon trifft auf Sie zu? (6 Antwortvorgaben)
	Es wird heute viel über die verschiedenen Bevölkerungsschichten gesprochen. Welcher Schicht rechnen Sie sich selbst eher zu? (6 Antwortvorgaben)
	Welchen Familienstand haben Sie? (5 Antwortvorgaben)
	Wie viele Personen (Sie selbst eingeschlossen) wohnen in Ihrem Haushalt?
	Wie hoch ist Ihr eigenes monatliches Netto-Einkommen? Ich meine dabei die Summe, die nach Abzug der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge übrigbleibt. (4 Antwortkategorien)
	Wie hoch ist das monatliche Netto-Einkommen ihres Haushaltes insgesamt ? Gemeint ist die Summe, die nach Abzug der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge übrig bleibt. (4 Antwortkategorien)
	Besitzen Sie oder andere Angehörige Ihres Haushalts Immobilien, also Häuser, Wohnungen oder Grundstücke?
	Die nächste Frage bezieht sich auf die Wohnung, in der Sie bzw. Ihre Familie wohnen. Sagen Sie mir bitte, von dieser Liste auf Sie bzw. Ihre Familie zutrifft. (7 Antwortvorgaben und 1 offene)