



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Schriften zum deutschen und
europäischen Kommunalrecht

Band 61

HENNEKE (Hrsg.)

**Kommunale Demokratie
zwischen Beteiligungschancen
und Radikalisierungsgefahren**

 BOORBERG

Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren

Professorengespräch 2024
des Deutschen Landkreistages
am 27./28.2.2024
im Kreishaus des Landkreises Celle

Herausgegeben von

Professor Dr. Hans-Günter Henneke

Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages, Berlin

Honorarprofessor an der Universität Osnabrück

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

E-ISBN 978-3-415-07659-4

ISBN 978-3-415-07658-7

© 2024 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Reemers Publishing, Luisenstr. 62, 47799 Krefeld

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort

Extremisten politisch bekämpfen – Rechte der Parteien und Fraktionen respektieren

Gerade im Vorfeld der Kommunalwahlen in acht Bundesländern wirft der Umgang mit extremistischen Parteien und Fraktionen auch im kommunalen Bereich Fragen auf, die besonnen und differenziert beantwortet werden müssen, aber in einer bundesweit aufgeregten Debatte immer wieder instrumentalisiert und „über einen Leisten geschlagen“ werden. Dabei ist zuvörderst zu bedenken, dass politische Unzufriedenheit im Lande keinesfalls mit Extremismus gleichzusetzen ist. Die zunehmende Zahl der Protestwähler ist daher durch eine bessere, akzeptanzfördernde, die Wähler mitnehmende Politik in Bund und Ländern zurückzugewinnen und nicht durch Polarisierung seitens der Demokraten auszugrenzen. Das würde Ursache und Reaktion auf den Kopf stellen!

Der Deutsche Landkreistag hat sich sowohl im September 2023 in seinem Präsidium als auch im hiermit vorgelegten und vollständig dokumentierten Professorengespräch am 27./28.2.2024 im Kreishaus des Landkreises Celle mit allen relevanten Fragestellungen der wehrhaften Demokratie einerseits und des Parteienprivilegs und der kommunalgesetzlich verankerten Rechte von Parteien und Fraktionen andererseits unter Einbeziehung sozial- und politikwissenschaftlicher Expertise befasst.

Dafür danken wir allen Mitwirkenden am Professorengespräch sehr herzlich, zuvörderst den zehn Referentinnen und Referenten und den beiden bewährten Gesprächsleitern *Christian Waldhoff* und *Martin Burgi*, der sich diesmal erneut der Mühe des Gesprächsfazits unterzogen hat. *Hubert Meyer* und dem Niedersächsischen Landkreistag ist auch an dieser Stelle für die Ausrichtung des Professorengesprächs im niedersächsischen Landkreis Celle mit Landrat *Axel Flader* an der Spitze sehr herzlich zu danken. Den Lesern dieses 31. Professorengesprächs seit 1994 wünschen wir neue und vertiefte Erkenntnisse in wissenschaftlicher, aber auch in ganz praktischer Hinsicht für den Umgang miteinander und untereinander in der Kommunalpolitik. Dafür lassen sich faustformelhaft folgende Hinweise geben:

Einerseits ist klar, dass sich alle demokratischen Parteien politisch von extremistischen Parteien und Wählergruppen strikt abgrenzen sollten,

zumal diese in keiner einzigen kommunalen Vertretungskörperschaft über eine Mehrheit verfügen. Entscheidungen der Räte und Kreistage können also im Zweifel immer auch ohne extremistische Gruppierungen getroffen werden. Andererseits ordnet das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 4 GG an, dass über die Frage der Verfassungswidrigkeit von Parteien sowie über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung ausschließlich das Bundesverfassungsgericht entscheidet.

Solange eine Partei zwar vom Bundesamt für Verfassungsschutz aufgrund verfassungsfeindlicher Bestrebungen als Verdachtsfall geführt oder von Landesämtern als gesichert verfassungsfeindlich eingestuft wird, ein Verbot vom Bundesverfassungsgericht aber nicht ausgesprochen worden ist, können Mitglieder dieser Partei in Räte und Kreistage gewählt werden. Auch steht allein die Mitgliedschaft in einer als verfassungsfeindlich qualifizierten, aber nicht verbotenen Partei der Wahl zum Hauptverwaltungsbeamten durch die Bevölkerung nicht entgegen. Mitgliedern solcher Parteien fehlt die Wählbarkeit durch die wahlberechtigte Bevölkerung und die Befähigung zum Amt nur dann, wenn sie in Person nicht die Gewähr dafür bieten, jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzutreten. Das bedarf in jedem Einzelfall der Prüfung und Feststellung.

Im Einzelnen sollten für den Umgang mit Vertretern verfassungsfeindlicher Parteien, die in die Räte oder Kreistage bzw. zu Hauptverwaltungsbeamten gewählt wurden, die folgenden Grundsätze beachtet werden:

- 1) Demokratische Mandatsträger bilden in Räten und Kreistagen keine Fraktionen oder sonstige Gruppen mit Mitgliedern verfassungsfeindlich agierender Gruppierungen. Diese auf Dauer angelegte und damit intensivste Form der politischen Zusammenarbeit muss unterbleiben.
- 2) Auch für eine punktuelle Zusammenarbeit auf der Grundlage konkreter Sachanträge besteht in aller Regel kein Anlass.
 - Demokratische Mandatsträger sollten durch eigene Anträge jeweils rechtzeitig sicherstellen, dass alle für die jeweilige Kommune relevanten Belange, soweit sie in die Entscheidungszuständigkeit der Räte und Kreistage fallen, auch dort behandelt werden.
 - Sie bringen mit Mitgliedern verfassungsfeindlich agierender Gruppierungen keine gemeinsamen Anträge in die Räte und Kreistage ein.
 - Auch soweit Vertreter verfassungsfeindlich agierender Gruppierungen Anträge einbringen, die im Interesse der jeweiligen Kommune

liegen, stimmen demokratische Mandatsträger diesen Anträgen nicht zu. Sie greifen das berechnigte Anliegen – ggf. mit den notwendigen Modifizierungen – vielmehr in eigenen Anträgen auf und machen es so zu ihrer Sache. Hierbei sind allerdings Grenzfälle möglich, in denen – z.B. mit Blick auf Fristen, Zeitabläufe oder im Rahmen der Haushaltsplanberatungen – ausnahmsweise doch eine Zustimmung in Betracht kommt. Das gilt dann, wenn nur so Nachteile für die Kommune vermieden werden können.

- 3) Die meisten der in den Räten und Kreistagen zu behandelnden Anträge werden nicht aus deren Mitte, sondern als Vorlagen von der Verwaltung eingebracht. Dass die Verwaltung von dem Mitglied einer verfassungsfeindlich agierenden Gruppierung geführt wird, ist rechtlich kein legitimer Anlass, eine solche Vorlage nicht zu behandeln oder ihr die Zustimmung zu verweigern. Soweit es sich um rechtswidrige Vorlageninhalte handeln sollte, sind diese abzulehnen. Im Übrigen besteht jederzeit die Möglichkeit, die Verwaltungsvorlage durch Änderungsanträge zu modifizieren und so zustimmungsfähig zu machen.
- 4) Soweit die Räte und Kreistage aufgerufen sind, Personalentscheidungen durch Wahl zu treffen, gilt:
 - Wenn das Führungspersonal der jeweiligen Kommunen – Beigeordnete, in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sowie in Ausnahmefällen in Brandenburg auch die Landräte – durch Wahl in den Räten oder Kreistagen berufen wird, wählen demokratische Mandatsträger keine Mitglieder einer verfassungsfeindlich agierenden Gruppierung ins Amt.
 - Ist der volksgewählte Hauptverwaltungsbeamte einer Kommune Mitglied einer verfassungsfeindlich agierenden Gruppierung, liegt kein Fall der Zusammenarbeit vor, wenn die demokratischen Mandatsträger diesem durch Wahl in den Räten bzw. Kreistagen Beigeordnete zur Seite stellen, die anderen Parteien oder Gruppierungen angehören.
 - Für die Verteilung der Sitze in den Ausschüssen der Räte und Kreistage gilt grundsätzlich das sog. Spiegelbildlichkeitsprinzip. Das bedeutet, dass die Sitzverteilung in den Ausschüssen so weit wie möglich der Sitzverteilung in den Räten bzw. Kreistagen entsprechen muss. Diese gesetzliche Vorgabe ist zu respektieren und umzusetzen.
 - Keine Anwendung findet der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz dagegen, soweit es um die Besetzung der Organe kommunaler Unter-

nehmen geht, es sei denn, dass der jeweilige Landesgesetzgeber im Interesse des Minderheitenschutzes auch hier die Anwendung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes vorsieht. Aus aktuell viel diskutiertem Anlass ist insoweit der Blick auf die Besetzung der Sparkassenverwaltungsräte zu richten, da sich – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – die Sparkassen zu fast 99 % in kommunaler Trägerschaft befinden: Für die Wahl bzw. Benennung der Verwaltungsratsmitglieder durch die kommunale Vertretungskörperschaft gilt in den meisten Bundesländern kraft gesetzlicher Anordnung in den Sparkassengesetzen der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz, nur in einigen Ländern ist eine Mehrheitswahl zulässig. Beide Regelungsmodelle sind verfassungsrechtlich zulässig.

- Außer in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ist zudem in allen Ländern geregelt, dass der Hauptverwaltungsbeamte der Trägerkommune geborener Vorsitzender des Sparkassenverwaltungsrates ist, während in den beiden vorgenannten Ländern die Vertretungskörperschaft der Trägerkommune auch eines ihrer Mitglieder zum Verwaltungsratsvorsitzenden bestimmen kann.
- Soweit es nach dem Kommunalverfassungsrecht der Länder Regelungen gibt, wonach die Mehrheitsverhältnisse in den Räten bzw. Kreistagen auch bei der Bestimmung der Ausschussvorsitzenden zu berücksichtigen sind (so z.B. § 71 Abs. 8 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes), sind auch diese Vorschriften zwingend zu beachten. Darüber hinaus entspricht die Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse in den Räten und Kreistagen bei der Verteilung der Ausschussvorsitze gutem demokratischem Brauch. Wird vor Ort so verfahren, ist das daher nicht zu kritisieren. Werden die Vertreter verfassungsfeindlich agierender Gruppierungen bei der Wahl der Ausschussvorsitzenden dagegen übergangen, liegt darin keine Verletzung ihrer Mitwirkungsrechte oder des Demokratieprinzips. Das hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die (unterbliebene) Wahl von Mitgliedern der AfD in das Amt des Vizepräsidenten des Deutschen Bundestags bereits entschieden.
- Das Kommunalverfassungsrecht der Länder sieht die Möglichkeit der Abwahl von direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten durch die wahlberechtigte Bevölkerung vor. Soweit ein solches Verfahren von den Räten bzw. Kreistagen eingeleitet werden soll, muss ein entsprechender Beschluss mit qualifizierten Mehrheiten gefasst werden. Sofern eine solche Mehrheit nur unter Einbeziehung von Mandatsträgern verfassungsfeindlich agierender Gruppierungen erreicht werden kann, ist dies hinzunehmen, wenn die Abwahl des

Hauptverwaltungsbeamten im Interesse der Kommune liegt. Die Abwahlentscheidung selbst müssen die Wähler vor Ort treffen und verantworten.

- 5) Zu guter Letzt: Genauso wie Kommunen ihre Hallen für Veranstaltungen nicht verbotener Parteien jedweder Couleur bereitzustellen haben, befördern sie selbstverständlich im ÖPNV Fahrgäste, die zu solchen Veranstaltungen fahren, ohne sie nach ihrem Fahrziel zu befragen, und richten sie in ihren Sparkassen Girokonten ein und führen Überweisungen durch, sofern diese nicht kriminellen Zwecken, insbesondere der Geldwäsche, dienen. Darüber sollte nicht täglich neu mit Skandalisierungsabsicht aus unterschiedlichen Motiven diskutiert werden.

Berlin, den 10.4.2024

Hans-Günter Henneke

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt: Einführung	13
<i>Hans-Günter Henneke</i> Ein Blick auf die Realsituation der Entwicklung politischer Vorstellungen und von Parteien und Wählergruppen in den Kreisen und Gemeinden	15
Zweiter Abschnitt: Kommunale Demokratie – Rahmenbedingungen und Erscheinungsformen	27
<i>Hinnerk Wißmann</i> Demokratie und kommunale Selbstverwaltung – Die verfassungswissenschaftliche Perspektive	29
<i>Nathalie Behnke</i> Kommunale Autonomie und Demokratie vor aktuellen Herausforderungen	50
<i>Peter-Michael Huber</i> Direkte Demokratie als Lösung? Das Zusammenspiel von direkter und repräsentativer Demokratie	66
<i>Hans-Günter Henneke</i> Demokratie – Rahmenbedingungen und Erscheinungsformen	81
Dritter Abschnitt: Kommunalwahlrecht und innere Kommunalverfassung	99
<i>Christoph Brüning</i> Kommunalwahlrecht in Zeiten der Krise	101
<i>Hubert Meyer</i> Kommunale Fraktionen und politischer Extremismus	124
<i>Klaus Ritgen</i> Politische Resilienz der kommunalen Ebene – Elemente einer wehrhaft(er)en Kommunalverfassung	144

Hans-Günter Henneke

Fragen des Kommunalwahlrechts und der inneren Kommunalverfassung	182
---	-----

Vierter Abschnitt: Radikalisierte Parteien, Wählergemein- schaften und Wahlbeamte	193
--	------------

Christian Waldhoff

Verfassungsfeindliche politische Parteien und Wählergemein- schaften in den Kommunen	195
---	-----

Thorsten Ingo Schmidt

Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten gegenüber radikalisierten kommunalen Wahlbeamten	217
--	-----

Hans-Günter Henneke

Umgang mit radikalisierten Wählergruppen und Hauptverwaltungsbeamten	232
---	-----

Fünfter Abschnitt: Fazit	247
---	------------

Martin Burgi

Mehr Wetterfestigkeit wagen	249
---------------------------------------	-----

Teilnehmer am Professorengespräch	259
--	------------

Erster Abschnitt

Einführung

Hans-Günter Henneke

Ein Blick auf die Realsituation der Entwicklung politischer Vorstellungen und von Parteien und Wählergruppen in den Kreisen und Gemeinden

Zu Beginn des Professorengesprächs zur Gesamthematik: „Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren“ gaben die Leiterin Wahl- und Sozialforschung und stellvertretende Leiterin Analyse und Beratungen der KAS, Dr. *Viola Neu*, und die Politikwissenschaftlerin Prof. Dr. *Ursula Münch* Einblicke in das zu beobachtende Auseinanderdriften politischer Vorstellungen und in die Entwicklung politischer Parteien und Wählergruppen in den Landkreisen und Gemeinden.

I. Auseinanderdriften politischer Vorstellungen

Neu berichtete eingangs, dass die Demokratiezufriedenheit in Deutschland 2023 beträchtlich abgenommen habe, das gelte insbesondere für potenzielle Wähler von CDU/CSU und der Grünen¹. Hinsichtlich der Zukunftsaussichten sei die Stimmung im alten Bundesgebiet besser als in Ostdeutschland, hinsichtlich der diesbezüglichen Parteipräferenz der Befragten aber sehr unterschiedlich ausgeprägt. Potenzielle AfD-Wähler beurteilten die Zukunftsaussichten ganz überwiegend pessimistisch – und fänden darin in der AfD ein parlamentarisches und mediales Sprachrohr. Ein entsprechender Befund ergebe sich für das Sicherheitsgefühl.

Das Institutionenvertrauen sei in die Polizei und die Gerichte am stärksten, in die Bundesregierung und die Parteien demgegenüber am geringsten ausgeprägt. Das Vertrauen in die öffentlich-rechtlichen Medien unterscheide sich nach Parteipräferenz sehr stark und erreiche bei potenziellen AfD-Wählern extrem niedrige Werte.

Vergleichbares gelte für das Vertrauen in den Deutschen Bundestag, wobei insoweit im Verlauf des Jahres 2023 bei Anhängern von SPD und

¹ Die dazugehörigen Abbildungen finden sich im Bericht von *Henneke*, Der Landkreis 2024, 249 (250–252).

Union ein gravierender Rückgang festzustellen sei. Dramatisch sei der Rückgang des Vertrauens in die Bundesregierung, das in Ostdeutschland ohne gering ausgeprägt gewesen sei (von 33 auf 29 %), im Westen aber 2023 von anfangs 50 % auf nur noch 36 % Ende 2023 zurückgegangen sei. Hinsichtlich der Parteipräferenz sei auch insoweit auf den erheblichen Rückgang bei SPD- und Unionswählern zu verweisen.

Das Vertrauen in die Parteien habe sich je nach Präferenz der Befragten 2023 unterschiedlich entwickelt. Der Anstieg bei der AfD sei auf deren große sichtbare Relevanz in den Parlamenten und in der öffentlichen Debatte zurückzuführen. Bei der „Sonntagsfrage“ sei im Vergleich zwischen 2020 und 2023 das Wählerpotenzial der jeweils stärksten Gruppierung, der CDU/CSU, deutlich geschrumpft, das der SPD dagegen leicht gewachsen, so dass sich der Abstand zwischen beiden deutlich verkleinert habe. Das Wählerpotenzial der Grünen, die 2020 noch auf dem zweiten Platz gelegen hätten, habe sich dagegen sehr deutlich reduziert, während sich das der AfD – auf weitaus geringerem Niveau – beträchtlich ausgeweitet habe.

2023 konnten sich viele potenzielle CDU-Wähler auch vorstellen, SPD (21 %) oder FDP (20 %) zu wählen. Für SPD-Wähler kamen potenziell auch die Grünen (29 %) oder die Union (24 %) in Betracht. Wähler der Grünen konnten sich zu 50 % vorstellen, auch die SPD zu wählen, während sie andere Parteien kaum in Betracht zogen, wobei die Reihenfolge insoweit Linke, CDU/CSU und FDP lautete. FDP-Wähler konnten sich demgegenüber zu 43 % vorstellen, die Union zu wählen, während auf die aktuellen Koalitionspartner Grüne (13 %) und SPD (10 %) nur geringe Anteile entfielen. Für AfD-Wähler war die Wahl der AfD so stark wie bei keiner anderen Partei alternativlos, nur von 25 % wurde die Union in Erwägung gezogen.

Die Sympathie für die CDU sei 2023 im Wählerreservoir der AfD deutlich gestiegen, während sie sich bei den Grünen halbiert habe. Umgekehrt sei auch die Sympathie für die Grünen im Wählerreservoir der Union, aber auch der SPD, deutlich zurückgegangen. Grüne und AfD verhielten sich zueinander wie Feuer und Wasser, aber auch Unions- und SPD-Wähler hegten keine Sympathie für die AfD.

Auf große Resonanz stießen auch *Neus* Erkenntnisse zum Auseinanderdriften der politischen Vorstellungen zwischen Stadt und Land². Exemplarisch wurden die Positionen zu Steuern und sozialstaatlichen Leistungen, zur Bekämpfung des Klimawandels, auch wenn es

² Dazu jüngst ausf.: *Hirndorf*, Stadt, Land, ... Unterschiede?, Konrad Adenauer-Stiftung, Monitor Wahl- und Sozialforschung, April 2024.

dem Wirtschaftswachstum schade, zur zunehmenden Europäisierung und zu den Zuzugsmöglichkeiten für Ausländer. Jeweils sei festzustellen, dass von einer „Spaltung der Gesellschaft“ zwischen Stadt und Land nicht gesprochen werden könne. Die Positionen unterschieden sich nur graduell: Bei den Sozialleistungen sprächen sich die Bewohner von Städten über 500.000 Einwohner am stärksten für eine Ausweitung aus, während der ländliche Raum eher weniger Steuern und Abgaben befürwortet habe. Bei der Bekämpfung des Klimawandels seien die stärksten Befürworter demgegenüber im ländlichen Raum anzutreffen. Zur Europäisierung seien keine signifikanten Unterschiede festzustellen. Die größten Abweichungen gebe es hinsichtlich der Einschränkung der Zuzugsmöglichkeiten für Ausländer. Hier waren die Bewohner des ländlichen Raumes am deutlichsten für Beschränkungen, während sich die Bewohner der Über-500.000-Einwohner-Städte am stärksten für erleichterte Zuwanderungsmöglichkeiten aussprachen.

Neus Befund, dass keine signifikanten Einstellungsunterschiede zwischen Stadt und Land festzustellen seien, beruhigte die Teilnehmer. *Oebbecke* und *Vorholz* stimmten dem Befund zu. *Risse* stimmte ebenfalls zu, fragte aber dennoch skeptisch, ob die in den Medien intensiv geführte Debatte über Stadt-Land-Unterschiede eine Schimäre oder etwas, das hochgeschrieben werde, sei. *Neu* erwiderte, dass sehr umfangreiche Studien erstellt worden seien, die zu dem eindeutigen Ergebnis geführt hätten, dass die Einstellungsunterschiede nicht relevant seien.

Das sinkende Institutionenvertrauen in Bundestag und Bundesregierung beschäftigte die Gesprächsteilnehmer intensiv. *Risse* vertrat die Auffassung, dass von den Befragten nicht vorrangig das Vertrauen in die Institution als solche bewertet werde, sondern der aktuelle Output. Da könne bei der Frage nach der Zufriedenheit mit der Bundesregierung die Bewertung des Heizungsgesetzes schon in die Antwort mit einfließen. *Vorholz* konnte zwar nachvollziehen, dass das Vertrauen in die Bundesregierung gesunken sei, weil man diese immer mit Personen verbinde, zu denen man sich eine Meinung bilde. Das werfe aber die Frage auf, warum das Ansehen des Bundestages so schlecht dastehe. Mit Blick auf den Verfassungsschutz bemerkte *Vorholz*, dass es sich dabei um eine Institution handele, die der normale Bürger kaum oder gar nicht wahrnehme. *Neu* erwiderte, die AfD-Anhänger kennten den Verfassungsschutz und hielten ihn für den Büttel des Staates. Außerdem verfügten AfD-Anhänger über großes Selbstbewusstsein und glaubten zumeist, dass die anderen auch das dächten, was sie selbst denken.

Zum Vertrauen in die Bundesregierung fügte *Neu* an, dass es insoweit regelmäßig nach der Bundestagswahl zu einem kontinuierlichen Absinken komme. Gegenwärtig sei aber eine Stabilisierung auf ausgesprochen niedrigem Niveau auszumachen, die besorgniserregend sei. Die Erklärung liege nicht allein darin, dass Unionswähler unzufrieden seien, weil sie nicht mehr an der Regierung beteiligt seien.

Burgi vermochte sich nicht recht zu erklären, warum die Zustimmung zur Demokratie nachlasse. Dabei sei Demokratie ein besonders unklarer Begriff, so dass die Frage: „Was ist Demokratie?“ bei einer Umfrage schwer zu beantworten sei. Er fragte, ob den Befragten insoweit Erläuterungen an die Hand gegeben würden. *Neu* erwiderte, für die Beurteilung der Entwicklung der Demokratiezufriedenheit sei es letztlich egal, was die einzelnen Befragten unter Demokratie verstünden. Die Frage sei im Zeitverlauf immer die gleiche, daher zwingt das Absinken zum Nachdenken.

Rixen fragte insoweit nach der Eigenbedeutung von Gefühlen, Emotionen und Ängsten, da man möglicherweise leichter gehen als für die Demokratie mobilisieren könne.

Neu erwiderte, AfD-Anhänger lebten tatsächlich in anderen Gefühlswelten, was sich in vielerlei Art und Weise manifestiere. Sie nannte die Stichwörter „Unterrepräsentation“, „Migrationshintergrund“ und „Frauen“. Insoweit finde der Wähler seinen Weg. Die Unterrepräsentation von Unzufriedenheit und schlechter Laune habe sich ein Repräsentationsorgan im Bundestag geschaffen, so dass die Unzufriedenen dort jetzt über ein Äquivalent verfügten. Damit fühlten sie sich tatsächlich glücklich.

Auf *Rufferts* Frage nach der Wählerstruktur des BSW antwortete *Neu*, die Antwort sei derzeit rein spekulativ. Festzustellen sei aber bei Tiefeninterviews, dass *Sahra Wagenknecht* für sich genommen eine feste Größe bilde, deren Attraktivität eine große Rolle spiele. Was das aber bezogen auf das BSW bedeute, könne gegenwärtig nicht beantwortet werden.

Ruffert und *Huber* befassten sich mit der Volatilität der AfD-Wählerschaft und den daraus resultierenden Rückgewinnungsmöglichkeiten der Wähler. Wenn AfD-Wähler auf ihre Partei fixiert seien, könne man kaum versuchen, sie zu überzeugen. *Ruffert* folgerte daraus, dass eine Rückholstrategie dann ja nicht erfolgreich sei und man stattdessen versuchen müsse, die Wahlbeteiligung bei denjenigen zu steigern, die demokratische Parteien wählten. *Huber* entgegnete, ihm sei kürzlich erklärt worden, zwei Drittel der AfD-Wähler seien gar nicht auf diese

Partei festgelegt, sondern volatil und für die anderen Parteien erreichbar. Die sich widersprechenden Befunde machten ihn ratlos. *Neu* erwiderte, es sei nicht von einer völligen Nichtvolatilität auszugehen, zumal es unterschiedliche Messmethoden gebe. Verlässlich als Indikator sei nur die Anwendung gleicher Messmethoden über den Zeitverlauf. „Nichtwähler“ existierten zudem nur in den Köpfen von Politikwissenschaftlern und Wahlanalysikern, nicht aber in den Köpfen von Wählern. Diese hätten ja schon an Wahlen teilgenommen, wobei das Erinnerungsvermögen ganz unterschiedlich sei. Auch Nichtwähler nähmen emotional an Wahlen teil. Ihre Relevanz werde in Umfragen deutlich unterschätzt.

Zur AfD-Wählerschaft führte *Neu* aus, bei ihr gebe es eine große Tendenz zur Nichtwahl. Außerdem vertrauten sie der Briefwahl nicht. Sie müssten sich also am Wahltag bei Wind und Wetter zum Wahllokal aufmachen, würden zum Großteil aber viel lieber zu Hause bleiben. Die Richtigkeit des Satzes, dass eine hohe Wahlbeteiligung eine gute Wahlbeteiligung sei, sei also deutlich zu hinterfragen. Tendenziell stärke eine hohe Wahlbeteiligung die AfD. Die Auswirkungen seien aber schwer im Voraus zu kalkulieren. Wenn aber ein AfD-Thema vor einer Wahl noch einmal richtig intensiv moralisch aufgerüstet und den AfD-Anhängern erklärt werde, dass niemand sie möge, und dazu aufgerufen werde, gegen diese AfD antreten zu müssen, dann löse das deutliche Gegenmobilisierungseffekte aus und potenzielle AfD-Wähler gingen verstärkt zur Wahl. Da die Pole insoweit von AfD und Grünen gebildet würden, könnten von einer moralischen Aufrüstung nur AfD und Grüne profitieren. Die grüne Anhängerschaft sei völlig geschlossen und eindeutig, was die Ablehnung der AfD angehe. Wenn es gegen die AfD gehe, sei bei ihnen alles vergessen, was sie ansonsten *Habeck*, *Baerbock* oder der EU ankreideten.

Inhaltlich träten die AfD-Anhänger großteils für Positionen ein, die an demokratische Parteien durchaus anschlussfähig seien und keinen rechtsextremen Kern hätten. Das sei z.B. bei den Themen Sozialstaat, Asyl und Leistungsgerechtigkeit der Fall, die man alle auch an das demokratische Spektrum adressieren könne.

Vorholz merkte an, dass vor einigen Jahren die AfD zwar in den Bundestag und in die Landtage gewählt worden sei, nicht aber vor Ort, weil die Wähler nicht gewollt hätten, dass AfD-Vertreter vor Ort etwas Bestimmtes beschickten. Das habe sich geändert, die AfD sei jetzt breiter aufgestellt und die Akzeptanz vor Ort scheine gewachsen zu sein. Allerdings sei daran zu erinnern, dass bei allen drei Wahlen von Hauptverwaltungsbeamten spezifische Vorsituationen vor Ort zu berücksichtigen seien.

Robra bekannte, dass ihn die von *Neu* vorgestellten Befunde ratlos zurückließen. Auch mit Blick auf die Europawahl am 9.6.2024 habe er noch kein Rezept, wie man damit umzugehen habe. *Robra* thematisierte das Wechselverhältnis von Europawahl und den acht gleichzeitigen Kommunalwahlen. Die Frage sei, ob die Europawahl, die ja weiterhin als Protestwahl verstanden werde, die Kommunalwahlergebnisse infiziere oder ob umgekehrt die Kommunalwahlen die Befürchtungen für die Europawahl etwas abmildern könnten.

II. Politische Parteien und Wählergruppen in den Landkreisen und Gemeinden

Ursula Münch erinnerte eingangs ihres differenzierten Referats an den über 60 Jahre alten Satz von *Theodor Eschenburg*:

„Es gibt keine christliche Straßenbeleuchtung und keine sozialistischen Bedürfnisanstalten“,

der im kommunalpolitischen Diskurs insbesondere in den neuen Ländern in den letzten Jahren allerdings vor einem veränderten politischen Hintergrund erfolgt. *Münch* legte ihren Betrachtungen gesellschaftliche Veränderungen zugrunde, die zu einer nachlassenden Bindung an gesellschaftliche Organisationen durch Individualisierung, Emanzipationsprozesse und Wertewandel, den demografischen Wandel und eine multioptionale Gesellschaft geführt hätten. Parteien, Kirchen und Verbände verlören aus unterschiedlichen Gründen Mitglieder, Unterstützung und damit Bedeutung. Hinzu komme der Bedeutungsanstieg von Identitätsfragen, der zu einer verstärkten Polarisierung geführt habe. Schließlich seien massive Veränderungen im Mediensystem zu diagnostizieren.

Hinsichtlich der Bedeutung politischer Parteien im Mehrebenensystem hob *Münch* eingangs hervor, dass die „Kommunalpolitik die Schule der Parteipolitik“ sei. Parteien nominierten für Ämter im Land oder im Bund oft Personen, die sich bereits auf kommunaler Ebene bewährt und Erfahrungen gesammelt hätten. Parteien lägen dabei „quer“ zu den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen und überlagerten damit die vertikale Gewaltenhemmung des Bundesstaates. Sie machten einerseits die Bundespolitik vor Ort sichtbar und transportierten andererseits kommunalpolitische Anliegen auf die Bundesebene.

Oebbecke merkte an, bis zur Reform der Kommunalverfassungen in den 1990er Jahren seien die Bürgermeister und Landräte in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen Ehrenamtler gewesen und hätten häufig als Mitglieder des Landtages gewirkt und so die Belange der Kommunen und des Landes in beide Richtungen gespiegelt. Das sei mit der Abschaffung der Doppelspitze abgeschafft worden, sodass die Bereiche von Ländern und Kommunen seither stärker separiert seien, während es das Wechselverhältnis zwischen Landkreis und Gemeinden in den Ländern noch gebe, in denen Bürgermeister zu Mitgliedern des Kreistages gewählt werden könnten.

Münch charakterisierte die Parteien als „Konsensbildungsorgane“, die vertikale wie horizontale Integrationsleistungen erbrächten. Im Unterschied zu den Wählergruppen seien sie auf allen politischen Ebenen wirksam und verschränkten auf diese Weise so die Gebietskörperschaften miteinander, übten also eine Scharnierfunktion zwischen Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden aus. Dabei hätten sie umfangreiche Netzwerke der Bund-Länder-Kooperation entwickelt, in die auch die Kommunen einbezogen seien.

Festzustellen sei allerdings eine deutlich rückläufige Zahl an Parteimitgliedern. *Münch* nannte insgesamt bundesweit ca. 1,2 Mio. Menschen, was zu einem geringen Durchdringungsgrad führe. Dabei werde nur etwa $\frac{1}{5}$ der Parteimitglieder für „ämterorientiert“ gehalten, was zur Folge habe, dass für die in Deutschland auf der kommunalen Ebene insgesamt zu besetzenden ca. 200.000 Mandate auch Nichtmitglieder auf kommunalen Parteilisten kandidierten.

Hinzu träten auf kommunaler Ebene inzwischen bundesweit kommunale Wählergruppen, deren Organisationsrahmen für die lokale politische Interessenvertretung niedrigschwelliger sei als in den Parteien. In der Nachkriegszeit seien diese Wählergruppen zunächst im Wesentlichen in Bayern und Baden-Württemberg angesiedelt gewesen.

Schulze Pellengahr ergänzte, dass es in der Nachkriegszeit auch in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen kommunale Wählergruppen in großem Ausmaß gegeben habe. 1952 sei dann in Nordrhein-Westfalen das Recht, Wählerlisten zu bilden, auf die Parteien beschränkt worden, was den Wählergruppen zunächst den Boden entzogen habe. Später sei das Recht mit der Folge korrigiert worden, dass sich die Wählergruppen wieder „berappelt“ hätten.

Münch ergänzte: Seit Mitte der 1990er Jahre träten sie aber in nahezu allen Bundesländern an, was zur Folge habe, dass die etablierten Par-

teien Stimmverluste zu verzeichnen hätten, während die kommunalen Wählergruppen an Bedeutung zugelegt hätten.

Die kommunalen Wählergruppen beschränkten dabei ihren Gestaltungsanspruch auf die kommunale Ebene. Es handele sich um Verbindungen mehrerer Personen auf kommunaler Ebene, die nur bei den Wahlen zu den Vertretungskörperschaften anträten und keine Parteien im Sinne von § 2 des Parteiengesetzes seien. Daraus ergäben sich unterschiedliche Motivlagen der Kandidaten. Eine Kandidatur für eine kommunale Wählergruppe erscheine weniger voraussetzungsreich als die Kandidatur für eine Partei. Außerdem seien in kommunalen Wählergruppen immer noch örtliche Honorationen zu finden. Dabei sei durchaus zwischen Stadt und Land zu differenzieren. Insbesondere in kleineren Gemeinden sei der Persönlichkeitsfaktor wichtiger, während in größeren Städten die Rolle der Parteien wichtig für die Wahlentscheidung sei.

Bei einem näheren Blick auf die Wählergruppen im kommunalen Bereich sei festzustellen, dass sie eine Anti-Parteien-Rhetorik pflegten. Nach ihrem Selbstverständnis seien sie ein besserer Gegenentwurf zu den etablierten Parteien und wiesen eine pragmatische Grundhaltung auf. Ihnen gehe es im Kern um die Benennung und Lösung der Probleme der jeweiligen Kommune.

In ihren Organisationsstrukturen unterschieden sich die Wählergruppen nicht grundsätzlich von denen der Parteien. Etwa 70 % seien als eingetragener Verein, weitere 27 % als nicht eingetragener Verein registriert. Dabei kämen die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs zur Zweckgebundenheit, Satzungsgebung sowie zu demokratischen Partizipationsrechten und Offenlegungspflichten zur Anwendung. Die klassischen kommunalen Wählergruppen pflegten nur eine geringe Kooperation mit Wählergruppen in anderen Kommunen.

Anders als bei Bundestags- und Landtagswahlen hätten die Parteien bei Kommunalwahlen gegenüber kommunalen Wählergruppen keine Vorrangstellung bei der Aufstellung von Kandidaten. Bei den kommunalen Wählergruppen sei häufig keine formale Mitgliedschaft erforderlich. Die Tätigkeit in einer solchen Gruppe beruhe auf den Annahmen, dass es in den Kommunen nicht um „echte“ Politik, sondern um die Lösung praktischer Sachfragen gehe, man auf eine ideologiefreie, pragmatische Lösung konkreter Probleme verpflichtet sei und sich an der politischen Mitte orientiere, so dass eine ideologische Ausrichtung von Kandidaten unwahrscheinlich sei. Das führte *Münch* zu der Differenzierung, dass kommunale Wählergruppen als lokalpolitische intermediäre Gruppen, die bei Kommunalwahlen zu den Vertretungskörperschaften anträten, von der Partei der Freien Wähler abzugrenzen seien.

Suche man nach Erklärungsansätzen für die Bedeutung von Wählergruppen im kommunalen Bereich, sei zunächst auf den Wunsch nach ideologiefreier Kommunalpolitik zu verweisen. Die kommunalen Wählergruppen profitierten insoweit von ihrer besonderen örtlichen Nähe und ihrer Konzentration auf gemeindliche bzw. kreisliche Themen. Sie profitierten aber auch vom steigenden Misstrauen in die Parteien auf nationaler Ebene. Gleichzeitig befeuerten sie dieses Misstrauen auch selbst, etwa indem sie sich als „Antiparteien“ inszenierten, für die die Betonung eines bürgernahen Politikstils ein Erfolgsrezept sei. Gleichzeitig machte *Münch* aus, dass kommunale Wählergruppen angesichts zunehmender Finanzknappheit und Verteilungskämpfe als „Lobbyisten der gemeindlichen Mittelschicht“ partiell erfolgreich seien. Auch partizipierten sie von einer zunehmenden Parteienverdrossenheit, die in einzelnen Gemeinden bzw. Kreisen auf sinkende Einwohnerzahlen, steigende Kosten für kommunale Dienstleistungen, haushaltsbedingte Reduktionen freiwilliger Leistungen und steigende Gebühren für die Einwohner zurückzuführen sei. Die Wahl von kommunalen Wählergruppen erweise sich insoweit als Möglichkeit für die Wählerschaft, ihren Protest gegenüber den etablierten nationalen Parteien auszudrücken. Insoweit bestehe durchaus eine Konkurrenz zur AfD, der es zunehmend gelinge, auf der kommunalen Ebene eine in Teilen ähnliche Wählerschaft zu mobilisieren.

Im Weiteren ging *Münch* auf die insbesondere in den 1990er Jahren novellierten Kommunalverfassungen mit der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister in ganz Deutschland und der Direktwahl von Landräten in allen Flächenländern außer in Baden-Württemberg und inzwischen auch wieder in Schleswig-Holstein ein. Gründe für die Einführung der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten mit einer Amtszeit zwischen fünf und zehn Jahren seien die Popularität direktdemokratischer Elemente in der Bevölkerung und die Hoffnung auf eine stärkere Mobilisierung der Bürgerschaft, ein Gegenmodell zum Nominierungsmonopol der Parteien, Wünsche nach Stärkung von Verantwortlichkeit und Transparenz sowie die Auswirkungen der kommunalen Finanzkrise der 1980er Jahre und die Forderungen nach Struktur- und Steuerungsveränderung gewesen. Die Neuausgestaltung der inneren Kommunalverfassung habe Auswirkungen auf die Stellung der Parteien mit einer Fragmentierung der Wahlergebnisse und einem gestiegenen Stimmanteil kommunaler Wählergruppen gehabt.

Schulze Pellengahr ergänzte für Nordrhein-Westfalen, dass dort nicht zu erkennen sei, dass die kommunalen Wählergruppen durch die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister gestärkt worden seien. Es seien allerdings auch in Nordrhein-Westfalen zahlreiche parteilose

Kandidaten zu Hauptverwaltungsbeamten gewählt worden; das habe aber mit Wählergruppen oder gar den Freien Wählern nichts zu tun.

Münch fuhr fort: Einerseits sei die unmittelbare Legitimation der Bürgermeister und Landräte durch die Wahlberechtigten eine Folge gewesen, andererseits komme es dadurch immer häufiger zu abweichenden Mehrheiten zwischen Vertretungskörperschaften und Hauptverwaltungsbeamten, was *Münch* als „präsidentielles Regierungssystem“ charakterisierte, wobei unter Umständen die fehlende Mehrheit durch eine geringere Bedeutung der Parteipolitik und eine Verstärkung der Tendenz zur Personalisierung auf der kommunalen Ebene abgemildert werde.

Die Wahlerfolge kommunaler Wählergruppen seien zudem häufig abhängig von der Gemeindegröße. Während in den Großstädten eher die nationale Parteiorientierung eine Rolle spiele, seien insbesondere in kleineren Gemeinden mit schrumpfender und alternder Bevölkerung lokale Eigenheiten von besonderem Gewicht. Außerdem entstünden neue kommunalpolitische Konfliktlinien, was kommunale Wählergruppen begünstige.

Gehe man der Frage nach, wer zu Kandidaturen bei kommunalen Wählergruppen bzw. Parteien bereit sei, gelange man zu dem Befund, dass kommunale Wählergruppen ein Selbstverständnis als politikferne Gruppierungen pflegten, die sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlten. Sie sprächen mit Blick auf Kandidaturen deshalb vor allem die Teile der Bevölkerung an, die von „der Politik“ enttäuscht seien.

Schulze Pellengahr ergänzte: Die Wählergruppen hätten durchweg große Probleme bei der Nachwuchsgewinnung, zumal sie nicht über Jugendorganisationen verfügten. Es sei zunehmend eine deutliche Überalterung festzustellen.

Zwischen der Bereitschaft für Wählergruppen und der Bereitschaft für Parteien zu kandidieren, machte *Münch* folgende Unterschiede aus: Je stärker die Demokratiezufriedenheit ausgeprägt sei, desto eher komme eine Kandidatur für Parteien in Betracht. Kommunale Wählergruppen profitierten mithin von der steigenden Unzufriedenheit mit der Politik. Dabei ließen sich Frauen und ältere Bürger eher für Wählergruppen mobilisieren als für Parteien. Auch Personen mit einem hohen Status und beruflichen Erfahrungen seien eher für Wählergruppen zu interessieren als für Parteien. Wer über großes politisches Interesse verfüge, stelle sich demgegenüber eher in den Dienst einer Partei. Starkes Vereinsengagement sei sowohl ein wichtiger Faktor für Kandidaturen in Parteien als auch in Wählergruppen.

Die Ausgestaltung des kommunalen Wahlrechts und das nicht (mehr) Vorhandensein von Sperrklauseln habe erhebliche Auswirkungen auf die Stellung der politischen Parteien. In der Vergangenheit habe sich fast überall die Zahl der in den Vertretungskörperschaften vertretenen Gruppierungen erhöht und damit zu einer Fragmentierung geführt, die ein Indiz für die schwindende Wählerbasis der Volksparteien sei. Das geänderte Sitzzuteilungsverfahren von *d'Hondt* zu *Sainte Laguë/Schepers* habe dazu geführt, dass sehr viel leichter Mandate errungen werden könnten. Die wesentliche Hürde für eine Wahl in die Vertretungskörperschaft liege mithin nicht mehr im Wahlrecht, sondern in der Erzielung der erforderlichen Anzahl von Unterstützungsunterschriften.

Insgesamt machte *Münch* eine deutliche Veränderung der Parteienlandschaft aus, in der die Parteipolitisierung durch extreme Parteien eher zu nationalen als zu lokalen Akzentsetzungen führe. Außerdem zeige die Wählerschaft extremer Parteien tendenziell eine eher geringere Personenorientierung. Auf der anderen Seite habe sich auch das Spektrum der kommunalen Wählergruppen diversifiziert. In größeren Städten und Gemeinden sei häufig eine Konkurrenz mehrerer Wählergemeinschaften mit unterschiedlichen politisch-kulturellen Orientierungen festzustellen.

Sodann befasste sich *Münch* mit Erklärungsansätzen für die jüngsten Wahlerfolge einzelner AfD-Kandidaten für kommunale Spitzenämter. Die Bedeutung der Person des Kandidaten sei umstritten. Die erfolgreichen oder nur knapp gescheiterten AfD-Kandidaten wie *Robert Sesselmann* in Sonneberg, *Hannes Loth* in Raguhn-Jeßnitz oder *Jörg Prophet* in Nordhausen besäßen eigene kommunalpolitische Erfahrungen. Zudem hätten sie in einem Umfeld der Schwäche bzw. des krankheitsbedingten Ausfalls der Amtsinhaber kandidiert, ihre Kampagnen gut vorbereitet und auf direkte Angriffe auf Mitbewerber weitgehend verzichtet. Der AfD sei in diesen Fällen sowohl die Mobilisierung früherer Nichtwähler als auch die Ansprache der Überzeugten und Unzufriedenen gelungen, was jeweils zu relativ hohen Wahlbeteiligungen geführt habe. Die Wahlkämpfe seien überwiegend mit bundespolitischen Themen und ihren Auswirkungen auf die Kommunen geführt worden. *Münch* nannte als Beispiel die Unterstützung für die Ukraine, das Heilungsgesetz bzw. die Asylpolitik.

Bei den Wählern seien sie in diesen Konstellationen auf eine Unzufriedenheit mit den etablierten Parteien gestoßen, wie etwa den Unmut über Prioritätensetzungen und bestimmte Maßnahmen der Bundesregierung. Der AfD sei es gelungen, den Unmut in der Wählerschaft aufzugreifen und nach dem Motto: „Schüren statt beschönigen“ zu verstär-

ken. Dabei biete die AfD für fast jedes Problem einfache Lösungen nach dem Motto „Weniger Flüchtlinge; restriktiver Umgang mit Migration, keine Geldverschwendung, Bürokratieabbau“ an und spreche die Wähler gezielt über digitale Netzwerke wie TikTok und Instagram an.

Zusammenfassend nannte *Münch* abschließend Andockstellen für populistische und extremistische Argumentationen:

- ablehnende Haltung gegenüber der repräsentativen Demokratie mit- samt ihren Verfahren und dem sie prägenden Wechselspiel aus Argu- ment und Gegenargument in der öffentlichen Auseinandersetzung,
- Beschwörung eines einheitlichen und vor äußeren Feinden zu schüt- zenden „Volkskörpers“ durch die Konstruktion von Feindbildern,
- Stilisierung des sog. Establishments in Politik, Wirtschaft, Medien und Verwaltung zum Feindbild. Aversion gegen Funktionse- liten und Intel- lektualität – häufig in Verbindung mit dem Topos des Verrats,
- Inszenierung als „Volksanwalt“ unter Berufung auf den „gesunden Menschenverstand“,
- Idealisierung des Machers und Handeln als dem Denken überlegene Fähigkeit der Politik;
- Abstellen auf das „ehrenhafte Volk“ und eine „verräterische Elite“ sowie
- Verbindung von Untergangsrhetorik und Heilsversprechung, indem Ängste geschürt und die staatlichen Institutionen bzw. das Establish- ment als Versager dargestellt werden.

Damit werde der Traum von der Rückkehr zu einem realen oder vorge- stellten „goldenen Zeitalter“ bedient.

Zweiter Abschnitt

Kommunale Demokratie –
Rahmenbedingungen und Erscheinungsformen