

Schroeder, Wolfgang; Ziblatt, Daniel; Bochert, Florian

Working Paper

Brandmauer - is still alive! Empirische Ergebnisse zur Unterstützung der AfD in den ostdeutschen Kommunen durch etablierte Parteien (2019-2024)

WZB Discussion Paper, No. SP V 2024-503

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schroeder, Wolfgang; Ziblatt, Daniel; Bochert, Florian (2024) : Brandmauer - is still alive! Empirische Ergebnisse zur Unterstützung der AfD in den ostdeutschen Kommunen durch etablierte Parteien (2019-2024), WZB Discussion Paper, No. SP V 2024-503, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/303036>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Wolfgang Schroeder
Daniel Ziblatt
Florian Bochert

Brandmauer – is still alive! Empirische Ergebnisse zur Unterstützung der AfD in den ostdeutschen Kommunen durch etablierte Parteien (2019–2024)

Discussion Paper

SP V 2024-503

September 2024

Forschungsschwerpunkt

Wandel politischer Systeme

Forschungsabteilung

Transformationen der Demokratie

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
www.wzb.eu

Das Urheberrecht liegt bei den Autoren.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten im Vorfeld einer späteren Publikation. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form ausdrücklich nicht entgegen. Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten der jeweiligen Autoren wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Wolfgang Schroeder, Daniel Ziblatt, Florian Bochert

Brandmauer – is still alive! Empirische Ergebnisse zur Unterstützung der AfD in den ostdeutschen Kommunen durch etablierte Parteien (2019–2024)

Discussion Paper SP V 2024–503

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2024)

Affiliation der Autoren

Wolfgang Schroeder

Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)

Daniel Ziblatt

Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)

Florian Bochert

Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)

Brandmauer – is still alive! Empirische Ergebnisse zur Unterstützung der AfD in den ostdeutschen Kommunen durch etablierte Parteien (2019-2024)

WZB Discussion Paper

Wolfgang Schroeder, Daniel Ziblatt, Florian Bochert¹

Inhalt

Zusammenfassung.....	2
Der Begriff der Brandmauer	3
Aktueller Forschungsstand.....	7
Unsere Herangehensweise	9
Ergebnisse	13
Diskussion.....	18
Literaturverzeichnis	23

¹ Wir möchten uns bei Ella Feger, Merle Hebinck, Christian Schmidt, Thomas Seifert, and Robin Steffens für Ihre tatkräftige Unterstützung bedanken.

Zusammenfassung

Seit Jahren wird von Bundespolitikerinnen und -politikern aller etablierten Parteien eine Kooperation mit der AfD strikt ausgeschlossen – eine sogenannte „Brandmauer“ zur AfD errichtet. Zugleich wird vermehrt über Fälle berichtet, in denen diese Brandmauer bröckelt und etablierte Parteien mit der AfD auf kommunaler Ebene kooperieren. Vor diesem Hintergrund untersucht unsere Studie die Sitzungen der kommunalen Volksvertretungen auf Kreisebene in allen ostdeutschen Bundesländern von Mitte 2019 bis Mitte 2024. Die Analyse von insgesamt 2452 Sitzungen, in denen die AfD insgesamt 2348 Anträge stellte, zeigt, dass in 484 Fällen inhaltlich mit der AfD kooperiert wurde. Dies entspricht in etwa einem Anteil von 20,6% der von der AfD gestellten Anträge. In etwas mehr als der Hälfte der Fälle (244) waren es jeweils mindestens fünf nicht-AfD-Abgeordnete, die einem Antrag oder Kandidaten der AfD ihre Stimmen gaben. Dies entspricht in etwa einem Anteil von 10,2%. Regional lassen sich dabei erhebliche Unterschiede erkennen, wobei es nicht unbedingt die Regionen mit der stärksten AfD-Präsenz sind, in denen die meiste Kooperation stattfindet. Inhaltlich sind es nicht die kontroversen, bundespolitischen Themen wie Asyl oder Sicherheit, mit denen sich die AfD die Kooperation etablierter Parteien sichert, sondern vielmehr die infrastrukturbezogenen Aufgaben, die im unmittelbaren Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Parlamente liegen, wie z.B. Verkehrsthemen. Insgesamt zeigt unsere Studie, dass die umstrittene Brandmauer, der vielfach nachgesagt wird, dass sie auf kommunaler Ebene längst nicht mehr bestehe, in den letzten fünf Jahren zwar durchaus Risse bekommen hat, aber insgesamt weitaus stabiler ist, als vielfach vermutet wird. Am Ende des Papiers diskutieren wir vier denkbare strategische Möglichkeiten für den zukünftigen Umgang mit dem Konzept der Brandmauer.

Der Begriff der Brandmauer

Die Alternative für Deutschland (AfD) verzeichnet in ihrem mehr als zehnjährigen Bestehen eine „bemerkenswerte elektorale Erfolgsbilanz“ (Schroeder/Weßels 2023, S. 5). Eine Wählerschaft von knapp fünf Millionen Bürgern, etwa zu 63 Prozent männlich, fühlte sich 2021 bei der Bundestagswahl von dem rechtspopulistischen Angebot der Partei angesprochen. Die AfD sitzt mittlerweile in 14 von 16 Landesparlamenten, im Bundestag und im Europaparlament. Dabei hat sich die Partei seit ihrer Gründung 2013 zunehmend radikalisiert und wird seit 2022 vom Verfassungsschutz als „rechtsextremistischer Verdachtsfall“ eingestuft (BfV 2023, S. 88). Zudem ist ihr Alltag von zahlreichen inhaltlichen Widersprüchen, putschartigen Führungswechseln und einer sich verändernden Wählerstruktur geprägt. Trotzdem könnte die AfD mit ihrer „Bipolarität zwischen Parlament und Straße, zwischen Populismus und Extremismus“ auch in Zukunft für Wähler hinreichend attraktiv sein, indem sie von rechts eine Repräsentationslücke im Parteienspektrum ausfüllen kann (Schroeder/Weßels 2023, S. 6). Diese elektorale Erfolgsbilanz bringt alle etablierten Parteien von der LINKEN bis zur CDU in Bedrängnis. Für sie stellt sich schon seit längerem die politische Frage:

"wie mit einem Akteur umzugehen ist, der sich in einer Bipolarität von Parlaments- und Bewegungsorientierung präsentiert, nicht vor extremen Positionen, Provokationen und Tabubrüchen zurückschreckt und die etablierten politischen Kräfte ein ums andere Mal öffentlich herausfordert, dessen Protagonist:innen zum Teil offen rechtsextrem agieren, der aber trotzdem oder gerade deswegen ein so großes Wählerpotential bindet, ist eine zentrale aber schwer zu beantwortende Frage für unsere Demokratie und die Zukunft des Parteienwettbewerbs" (Schroeder/Weßels 2023, S. 7).

Von Seiten der etablierten Parteien wird eine „Brandmauer“ zur AfD beschworen. Der Begriff wird als Metapher genutzt, um die Unvereinbarkeit der AfD mit allen anderen etablierten Parteien als Gebot der Stunde zu proklamieren. Diese Demarkationslinie soll einerseits mit dazu beitragen, dass sich die AfD nicht als normaler Mitstreiter im Parteienwettbewerb etablieren kann; andererseits soll so die Stabilität der deutschen Demokratie gefördert werden (Linz 1978; Bermeo 2003; Levitsky/Ziblatt 2018). Dahinter steht auch die historische Einsicht, die das Grundgesetz in der Idee der „wehrhaften Demokratie“ fixierte. Gemeint ist die Erfahrung, dass extreme Parteien nicht durch einen gewaltsamen Putsch an die Macht kommen können, sondern durch die liberalen Mechanismen der Demokratie – und dass die Demokratie

dieser Option entgegenwirken muss. Eine weitere Erfahrung besteht darin, dass die Feinde der liberalen parlamentarischen Demokratie nicht von oben, also über den Zentralstaat an die Macht gekommen sind, sondern von unten, also durch ihre Arbeit in den Kommunen.

Beispiele aus Deutschland und Italien in den 1920er und 1930er Jahren sowie aus Venezuela in den 1990er Jahren zeigen, wie sehr Kooperationen von etablierten Parteien mit radikalen Parteien die Demokratie gefährden können (Levitsky/Ziblatt 2018). Politiker etablierter Parteien sind oft dazu hingerissen, mit radikalen Parteien zu kooperieren, um so die eigene Machtposition zu stabilisieren und teilweise auch von deren Popularität zu profitieren. Dieser Versuchung sind besonders konservative Parteien ausgesetzt, da sie sich häufig ideologisch am nächsten zu radikalen rechten Parteien befinden (Ziblatt 2017). Es erscheint vermeintlich einfach, die radikalen Parteien in einer Koalition zu kontrollieren und ihre Positionen zu vereinnahmen. Letztendlich kann aber eben diese Kooperation zur Normalisierung und Legitimierung der radikalen Kräfte führen, sodass eine Machtbeteiligung schnell zur Basis einer von ihr im Rahmen der Demokratie, über Wahlen, realisierten Machtübernahme wird (Linz 1978).

Wenn etablierte Parteien die Brandmauer erfolgreich aufrechterhalten – so die Idee – könnten diese Risiken vermieden werden. Dazu braucht es eine stabile, demokratisch-orientierte Koalition mit Parteien, die sich primär an demokratischen Prinzipien orientieren und sich nicht nur auf kurzfristige Vorteile im Parteienwettbewerb konzentrieren (Capoccia 2005). Solch eine Koalition kann dann sogar die Zustimmung radikaler Parteien verringern, wenn die etablierten Parteien entweder neue Themen finden oder sich aktiv mit den Wahlkampfthemen radikaler Kräfte auseinandersetzen, ohne sich aber mit ihnen gemein zu machen (Van Spanje/De Graaf 2018). In den 1920er und 1930er Jahren war es eben diese Strategie der Brandmauer, die einen weiteren Aufschwung radikaler Kräfte in Belgien und Finnland verhinderte (Levitsky/Ziblatt 2018).

Allerdings zeigen aktuelle Beispiele aus nordeuropäischen und anderen Staaten, dass radikale Parteien auch zunehmend politisch integriert oder zumindest geduldet werden können (Heinze 2017). Auch ohne eine Brandmauer wird diesen Staaten eine sehr hohe demokratische Qualität bestätigt (Nord et al. 2024). Jedoch ist der historische und politische Kontext in Deutschland ein ganz anderer. Eine einfache Integration oder Duldung von radikalen Parteien ist mit dem deutschen Verfassungsauftrag der wehrhaften Demokratie, der unter anderem in Artikel 18 und 21 des Grundgesetzes zum Ausdruck kommt, schwer zu vereinbaren.

Aus diesen Gründen stellen sich alle der im Bundestag vertretenen, etablierten Parteien in Selbstverpflichtungen gegen eine parteipolitische Kooperation mit der AfD und beschwören eben jene Brandmauer. Diese Selbstverpflichtungen schlagen sich in der Regel in Parteibeschlüssen nieder. Besonders deutlich in ihrer Beschlusslage ist die CDU. In einem Parteibeschluss vom Dezember 2018 lehnt sie jede Kooperation mit der AfD ab (CDU 2020), was auch später von der damaligen Parteivorsitzenden Kramp-Karrenbauer und in einem erneuten Parteibeschluss im Frühjahr 2020 nochmals bestätigt wurde (Zeit Online 2019; CDU 2020). Die Zusammenarbeit mit der AfD „wäre nicht nur ein Angriff auf unsere Identität und ein Verrat an unseren christdemokratischen Werten“ (CDU 2020., S. 2).² Übrigens hat sich in ähnlicher Weise auch die deutsche Bischofskonferenz im Frühjahr 2024 gegen die AfD ausgesprochen (Deutsche Bischofskonferenz 2024). Auch der Bundesvorstand der FDP fasste im Frühjahr 2020 den Beschluss, grundsätzlich eine Zusammenarbeit mit der AfD auf allen politischen Ebenen abzulehnen und sich in politischen Entscheidungen auch nicht von der AfD abhängig machen zu wollen (FDP 2020). Der Bundesausschuss der Linken schloss zuletzt im März 2024 eine Zusammenarbeit mit der AfD auf allen politischen Ebenen aus (Die Linke 2024). Bei der SPD und den Grünen gab es lange auf Bundesebene keine ausdrückliche schriftliche Beschlusslage, allerdings wurden Brüche der Brandmauer schnell und ausdrücklich von den Parteivorsitzenden verurteilt (Tagesspiegel 2023). Im Vorfeld der Europawahlen 2024 verabschiedeten alle im Bundestag vertretenen demokratischen Parteien eine gemeinsame Erklärung, in der sie eine Zusammenarbeit mit der AfD ausschlossen (tagesschau 2024).

Spätestens seit der Wahl von Thomas Kemmerich (FDP) zum Thüringer Ministerpräsidenten im Februar 2020 – mit Stimmen der AfD und der CDU – ist die Brandmauer in Deutschland aber brüchig geworden. Zwar insistierten CDU und FDP in den oben beschriebenen Beschlüssen vom Frühjahr 2020, dass es in Zukunft keine Kooperation mit der AfD geben würde. Allerdings gab es im Folgenden einige Beispiele, in denen etablierte Parteien doch mit der AfD zusammenarbeiteten, gerade auf kommunaler Ebene (Hummel und Taschke 2023). Auch an dem Prinzip der Brandmauer gab es zunehmend Kritik: So verwiesen Kommunalpolitiker darauf, nur ihrem Gewissen und nicht Parteiforderungen zu einem

² Eine erneute, nach dem ersten Parteibeschluss vom Dezember 2018 gefasste, klare Distanzierung vom CDU-Präsidium im Jahr 2019 wurde gespalten in Ostdeutschland aufgenommen. Während in Westdeutschland 68 Prozent dafür waren, so waren es in Ostdeutschland gerade einmal 46 Prozent. Fast die Hälfte (49 Prozent) war in Ostdeutschland dafür von einem Kooperationsverbot abzusehen (tagesschau 2019). Nachdem die CDU nach der Wahl von Thomas Kemmerich im Februar 2020 diesen Beschluss nochmals erneuerte, stieß die Distanzierung mit 76 Prozent auf breite Zustimmung. Unter den Unionsanhänger fanden dies sogar mehr als jeder Vierte von Fünf (83 Prozent) für richtig (Forschungsgruppe Wahlen 2020).

Kooperationsverbot verpflichtet zu sein (Matthes und Rohmann 2023). Der Sächsische Ministerpräsident Kretschmer von der CDU betonte zusätzlich: „Im Grundgesetz stehen keine Brandmauern und in den Gemeindeordnungen in Deutschland werden Sie überall finden, dass ein Gemeinderat, ein Kreistag kein Parlament ist, sondern ein Teil der Verwaltung“ (Kretschmer zitiert nach nach FAZ 2024).

Tatsächlich sind pragmatisches Verhalten, Kooperationsfähigkeit und damit auch der Konsensdruck auf der kommunalen Ebene sehr ausgeprägt. Einer der Nestoren der deutschen Politikwissenschaften, Theodor Eschenburg, pointierte diese Sonderheit: Auf der kommunalen Ebene gebe es keine „christdemokratischen Straßenbeleuchtung“ oder „sozialdemokratische Bedürfnisanstalt“ (Eschenburg 1967, S. 137). Andererseits sind die in den kommunalen Parlamenten agierenden Akteure gewählte Parlamentarier, die ihr Mandat der Partei verdanken, die sie aufgestellt haben. Hinzu kommt, dass auch Fragen der infrastrukturellen Gestaltung auf kommunaler Ebene nicht einfach funktionale Sachfragen sind; vielfach sind bspw. die Wohnungs- und Verkehrspolitik hochpolitische Fragen, bei denen es um konkurrierende Vorstellungen von der Ordnung der Gesellschaft und einem guten Leben geht. Würde man die kommunale Ebene bei der Politik zur Stabilisierung der Demokratie nicht berücksichtigen, bedeutete dies, dass von den rund 205.000 gewählten deutschen Parlamentariern rund 200.000 keine besondere politische Verantwortung tragen müssen, um die Demokratie zu stabilisieren. Zu diesem Schluss ist auch der CDU-Bundesvorsitzende Friedrich Merz im Sommer 2023 gekommen.

Schon im ZDF-Sommerinterview 2023 beschränkte er ein AfD-Kooperationsverbot auf „gesetzgebende Körperschaften“ – etwa auf europäischer, Bundes- oder Landesebene (ZDF 2023). Die damit nicht länger kategorisch ausgeschlossene Zusammenarbeit der CDU mit der AfD auf kommunaler Ebene durch Merz ignoriert allerdings die Bedeutung der Kommunalpolitik für die Normalisierung autoritärer Bewegungen und Parteien (Heinze 2021).³ Doch auch in der Politikwissenschaft ist das Konzept der Brandmauer inzwischen umstritten, da durch das systematische Ausgrenzen einer bestimmten Partei riskiert würde, dass

³ Die Kommunalpolitik spielte schon beim Aufstieg der NSDAP eine zentrale Rolle (u.a. Weißenbecker 2007). Edward L. Gibson (2005, S. 104) bezeichnet dies als „subnationalen Autoritarismus“. Die Entwicklung auf lokaler Ebene kommt durchaus eine national-relevante Bedeutung zu. Zum einen im Hinblick auf die Etablierung und Normalisierung rechtsextremer Parteien und Positionen. Zum anderen als 'Schulen der Demokratie', aus denen sich ein nationales Demokratieverständnis ableiten lässt. So ist der Aussage von Benjamin Höhne zuzustimmen, dass – er bezieht sich auf Ostdeutschland – die Übernahme der Landesregierung kommunale Experimentierräume vorausgehen könnten (Höhne 2020, S. 166).

die Interessen einiger Bürgerinnen und Bürger in Parlamenten nicht vertreten werden (Schmid 2024).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Formen der kommunalen Kooperation zwischen AfD und etablierten Parteien bereits existieren. Gleichzeitig muss hinterfragt werden, wie häufig diese Parteien bereits mit der AfD kooperieren und wie häufig die Brandmauer somit durchbrochen wird.

Aktueller Forschungsstand

Während es zu rechten Akteuren, deren Vernetzungs- und Infrastrukturen schon mehrere Untersuchungen gibt, die im kommunalen Bereich ansetzen, gibt es nur eine begrenzte Zahl von Arbeiten, die Kooperationen zwischen der AfD und anderen Parteien systematisch untersuchen (vgl. exemplarisch Wurthmann 2023; Hummel/Taschke 2023). Gleichwohl haben vor allem (über-)regionale Medien schon vor längerem über Kooperation zwischen der AfD und anderen Fraktionen berichtet. Beispielsweise hat ein Rechercheteam des Spiegels schon im Jahr 2020 40 verschiedenen Fälle einer kommunalen Zusammenarbeit – meistens mit der CDU – geschildert (Spiegel 2020).

Was versteht man unter einer Kooperation? Liegt sie erst dann vor, wenn sie als formelle Kooperation sichtbar ist? Unter Kooperation können sowohl die formale Zusammenarbeit (z. B. Zusammenschluss als Fraktion), wie auch Absprachen und gemeinsames Abstimmungsverhalten verstanden werden. Hummel (2022) identifiziert verschiedene kommunale Fälle der Zusammenarbeit zwischen extrem rechten und demokratischen Parteien in Sachsen auf Kreis- und Gemeindeebene. Er unterscheidet fünf Formen der Kooperation: 1) Absprachen (z.B. Vorbereitung für gemeinsames Handeln), 2) allgemeine Kooperation (z.B. andauernde Zusammenarbeit zur inhaltlichen Gestaltung), 3) gemeinsames Abstimmungsverhalten, 4) gemeinsame Wahl (z.B. Verteilung von Ämtern) und 5) Bildung einer gemeinsamen Fraktion (ebd., S. 104f.).

Gorshik et al. (2016) befassten sich erstmalig systematisch mit der parlamentarischen Praxis der AfD in sächsischen Kommunalparlamenten in Sachsen. Dazu untersuchen sie die kommunalpolitischen Aktivitäten der AfD anhand von zwei Kreistagen und zwei Gemeinderäten im Hinblick auf ihre Arbeitsweise, Schwerpunktthemen, die Stabilität der Fraktion, politisch-biografische Werdegänge und Interaktionen mit den anderen Fraktionen. Gerade der letzten Punkt ist bemerkenswert. Die AfD verhält sich ambivalent. Einerseits betreiben sie ein gemeinsames Abstimmungsverhalten, andererseits findet teilweise eine

inhaltliche Distanzierung von den anderen Vertreterinnen und Vertretern statt. Insgesamt gibt es unterschiedliche Kontakte und Abstimmungscoalitionen in den Parlamenten, in denen sich die anderen Fraktionen nicht konsequent von der AfD abgrenzen (ebd., S. 11f.).

Hummel (2022), der zwischen 2019 und 2022 den Umgang etablierter Parteien in sächsischen Kommunen qualitativ studierte, kommt dabei zu folgenden Befunden: Erstens registriert er in fast allen untersuchten Kommunen Fälle kommunaler Kooperation mit der AfD (Fraktionsbildung, Ämter- und Ausschussverteilung)⁴; zweitens lassen sich keine regionalen Schwerpunkte ausmachen, sondern in fast allen Regionen; drittens fand eine Kooperation am häufigsten zwischen AfD und CDU statt und viertens ist die zentrale Form der Kooperation das gemeinsame Abstimmungsverhalten (Hummel, S. 105f.). Diesen Befunden liegt allerdings nur eine Gesamtzahl von 20 Kooperationen zugrunde, die identifiziert werden konnten.

Die bisher ausführlichste und systematischste Untersuchung von kommunalen Kooperationen zwischen der AfD und anderen Parteien stammt von Hummel und Taschke (2023). Sie erfasst allerdings nur Ostdeutschland. Die Autoren untersuchen einen Zeitraum von Sommer 2019 bis Ende 2023 und finden 121 Fälle von Kooperationen zwischen der AfD und anderen Parteien, hauptsächlich zwischen AfD und CDU. Besonders häufig finden sie gemeinsames Abstimmungsverhalten, aber es lassen sich auch andere Arten von Kooperationen wie eine gemeinsame Fraktion, ein gemeinsamer Antrag, eine gemeinsame Personenwahl und gemeinsame Absprachen beobachten. Insgesamt erhebt die Studie allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern geht davon aus, dass sie zahlreiche weitere Fälle von Kooperationen nicht erfassen konnte. Gleichzeitig lässt sich nicht nachvollziehen, wie viele Kommunen insgesamt untersucht wurden und in wie viel Prozent der Fälle Kooperation möglich gewesen wäre, aber nicht geschehen ist.

⁴ Im Zeitraum von 2019 bis 2022 analysiert Hummel (2022) die Fälle Chemnitz, Döbeln und Limbach-Oberfrohna genauer. In Döbeln kam es zu einer gemeinsamen inhaltlichen und abstimmungsbezogenen Zusammenarbeit zwischen AfD und CDU, um einen von der kommunalen Finanzierung abhängigen Verein in seiner Arbeit zu beaufsichtigen und in seine inhaltliche Festlegung zu intervenieren (ebd., S. 107ff.). Im Fall Limbach-Oberfrohna stimmte die AfD, CDU und Freien Wähler Limbach-Oberfrohna partiell gegen eine Initiative des Grünen Stadtrates zur Verlegung von Stolpersteinen zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus, da zwei der fünf Stolpersteine für Kommunisten vorgesehen waren. Begründet wurde dieses Vorgehen von AfD- und CDU-Seite damit, dass die beiden Personen antidemokratisches Gedankengut besitzen würden (ebd., S. 109f.). Im letzten Fall haben Abgeordnete von CDU, FDP, AfD und Pro Chemnitz eigene Personen gegen die Vorschläge der Wohlfahrtsverbände in den Jugendhilfeausschuss gewählt, infolgedessen die Repräsentation der Wohlfahrtsträger im Ausschuss (von 51 % auf 7 %) und in den Jugendhilfeprojekten der Stadt (von 67 % auf 13 %) rapide abnahm (ebd., S. 111f.).

Hafeneger et al. (2018) untersuchen die parlamentarischen Aktivitäten sowie die Wahrnehmung und den Umgang der etablierten Parteien mit der AfD in westdeutschen Kommunalparlamenten in Rheinland-Pfalz, Hessen und Niedersachsen. Dabei stoßen die Autoren auf unterschiedliche Umgangsweisen der Parteien mit der AfD, die von „Ignorieren“ bis „Abgrenzen“ oder „Ablehnung“ reichen. Gelegentlich kommt es zu taktischen Bündnissen gegen die AfD, aber auch hier finden sich Fälle partieller Absprachen und Zusammenarbeiten. Neben diesen vereinzelt Untersuchungen gibt es bislang keine flächendeckende Analyse der Zusammenarbeit und Interaktionsmuster auf Kreisebene, die sowohl die Fälle innerhalb eines Bundeslands als auch zwischen den Bundesländern in einer vergleichenden Perspektive analysiert. Unsere Studie ist also die erste, die Kooperation zwischen etablierten Parteien und der AfD auf Kreisebene flächendeckend – für alle Landkreise und kreisfreie Städte in Ostdeutschland – systematisch analysiert.

Unsere Herangehensweise

Aufgrund der aktuellen gesellschaftspolitischen Diskussionen und des bisherigen Forschungsstands haben wir uns dazu entschieden, Kooperationen zwischen etablierten Parteien und der AfD auf Kreisebene in den ostdeutschen Bundesländern zu untersuchen. Obwohl ein späterer Teil unserer Studie kommunale Kooperationen zwischen etablierten Parteien und der AfD in ganz Deutschland erforscht, legen wir zunächst den Fokus auf die ostdeutschen Kreise aus zwei Gründen: Erstens ist die politische Präsenz der AfD in den ostdeutschen Kreisen auf kommunaler Ebene stärker als in den westdeutschen Kreisen, sodass mehr Kooperation zwischen etablierten Parteien und der AfD erwartet werden kann. Zweitens ist die flächendeckende Analyse des gesamten Bundesgebiets mit einem enorm hohen Arbeitsaufwand verbunden, während eine vorläufige Fokussierung auf die ostdeutschen Kreise den Arbeitsaufwand etwas verringert.

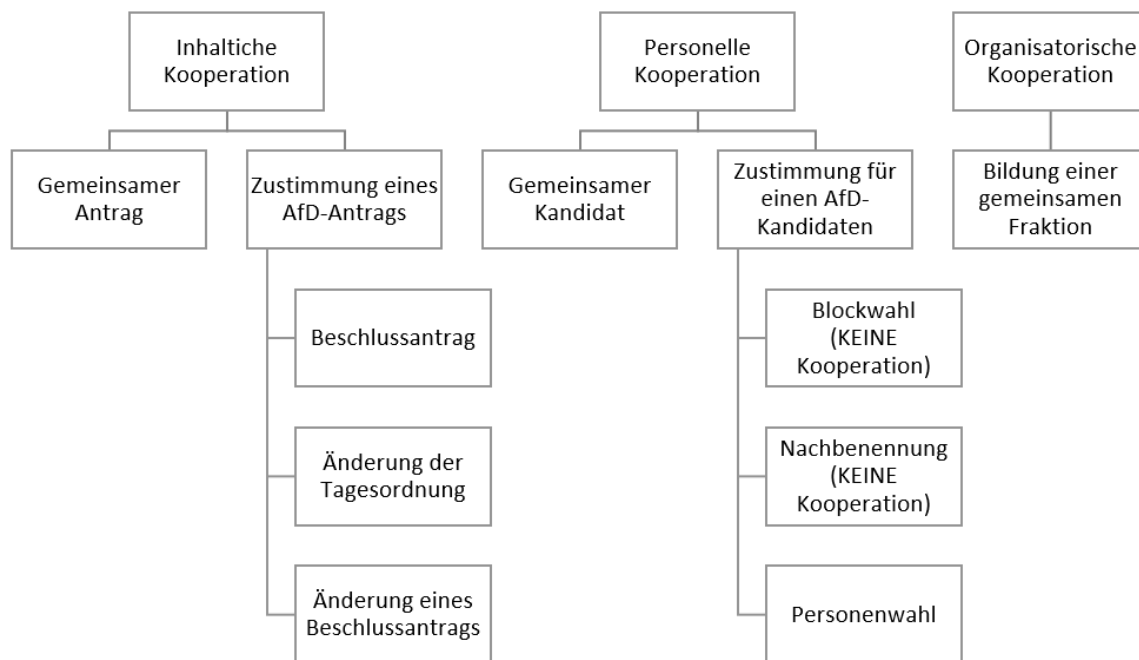
Als Untersuchungseinheit konzentriert sich unsere Studie auf die kommunalpolitische Arbeit in den 75 ostdeutschen Landkreisen (58) und kreisfreien Städten (17). Die kommunale Selbstverwaltung zeichnet sich durch eine dezentrale und kleinteilige Struktur aus. Je kleiner die territoriale Ebene, die untersucht werden soll, desto größer ist die Herausforderung hinsichtlich des Datenzugangs. Daher fokussiert sich unsere Studie auf die kommunalpolitische Kreisebene. Auf die Gemeindeebene wird verzichtet. Wir analysieren jeweils die Niederschriften der Sitzungen des höchsten politischen Gremiums (Kreistag oder Stadtrat) in jedem dieser 75 Kreise von Anfang Juli 2019 bis Ende Juni 2024. Ausgenommen

sind die Kreise, in denen die AfD in mehr als der Hälfte des Analysezeitraums keine politische Präsenz hatte, wo sie also weder in denen sie im Kreistag noch im Stadtrat vertreten war. Dies traf allerdings auf nur einen Kreis (kreisfreie Stadt Rostock) zu. Insgesamt fokussiert sich unsere Studie also auf 74 Kreise.

In jedem dieser Kreise bildeten die Niederschriften des Kreistags oder Stadtrats die empirische Datenbasis. Im Hinblick auf die untersuchten Kooperationen unterscheidet unsere Studie drei verschiedene Arten: Inhaltliche, personelle und organisatorische Kooperation. Eine *inhaltliche Kooperation* liegt dann vor, wenn die AfD-Fraktion einen Antrag (Beschlussantrag, Antrag zur Änderung eines Beschlussantrags, Antrag zur Änderung der Tagesordnung) zur Wahl stellt und mindestens ein nicht-AfD Abgeordneter der AfD seine Stimme gibt oder wenn eine Fraktion einen gemeinsamen Antrag mit der AfD stellt.⁵ Eine *personelle Kooperation* besteht dann, wenn die AfD-Fraktion eine Person zur Wahl stellt und mindestens ein nicht-AfD Abgeordneter dieser Person seine Stimme gibt oder wenn eine Fraktion einen gemeinsamen Kandidaten mit der AfD aufstellt. Unsere Analyse ignoriert dabei Blockwahlen oder Nachbenennungen bewusst, da diese lokal häufig konsensual verabschiedet werden. Zuletzt definiert unsere Studie eine *organisatorische Kooperation* als den Fall, in dem eine andere Partei mit der AfD eine gemeinsame Fraktion bildet. Unsere Analyse ignoriert bewusst Geschäftsordnungsanträge, da diese lokal häufig konsensual verabschiedet werden.

⁵ Dabei sind allerdings nur Anträge relevant, die auch tatsächlich in der Kreistags- oder Stadtratssitzung zur Abstimmung gekommen sind. Wird ein Antrag der AfD zum Beispiel mehrheitlich in einen Ausschuss verwiesen, wertet unsere Studie dies nicht als Kooperation. Denn durch den Verweis in einen Ausschuss wird per se keine Aussage über den Antrag selbst getroffen, sondern es wird lediglich bestätigt, dass sich ein anderes Gremium mit diesem Antrag beschäftigen soll.

Abbildung 1: Systematisierung von Kooperation



Quelle: Eigene Darstellung

Die Identifikation von Kooperation beruht also darauf, die Anzahl an Stimmen für einen Antrag oder Wahlvorschlag der AfD mit der Anzahl der bei einer Sitzung anwesenden AfD-Politiker zu vergleichen. Gibt es mehr Zustimmungen als anwesende AfD-Mitglieder, liegt Kooperation vor. In den kommunalen Räten wird in der Regel per Akklamation abgestimmt. Ein sogenannter „Fraktionszwang“ wird nicht überall praktiziert. Daher ergibt sich, dass die meisten Niederschriften nicht konkret darauf eingehen, welche Personen oder Fraktionen für oder gegen einen Antrag stimmen, sondern nur, ob es eine Mehrheit oder keine Mehrheit für den Antrag gab. Namentliche Abstimmungen sind auf Kreisebene die Ausnahme. Daher kann Kooperation also auch dann vorliegen, wenn beispielsweise ein einziger fraktionsloser Abgeordneter oder ein einziger Abgeordneter der NPD für einen Antrag der AfD stimmt. Solch ein Fall lässt sich aufgrund der Niederschriften nicht unterscheiden von dem Fall, bei dem beispielsweise ein einziger CDU Abgeordneter für einen Antrag der AfD stimmt. Um strukturellere Formen von Kooperation zu identifizieren, definiert unsere Studie zusätzlich den Fall der *starken Kooperation*: Diese liegt dann vor, wenn mindestens 5 nicht-AfD Abgeordnete der AfD ihre Stimme geben.⁶

⁶ Die Größe eines Kreistags bzw. Stadtrats in den analysierten 69 Kreisen betrug durchschnittlich ca. 55,9, mit meinem Median von 50. Daher wurde die Zahl von 5 Abgeordneten, also in etwa 10% eines Kreistags bzw. Stadtrats, als Mindestwert für das Vorhandensein von starker Kooperation festgelegt. Diese Zahl ist bewusst größer als die Zahl von 3 Abgeordneten, die viele Geschäftsordnungen der Kreise als Mindestanzahl für die Mitglieder einer Fraktion festlegen.

Unsere Definition von Kooperation schließt damit Fälle nicht mit ein, in denen etablierte Parteien die AfD als Mehrheitsbeschaffer nutzen. Manche Parteien wie die FDP sprechen sich in ihrer Beschlusslage auch bewusst dagegen aus, „eine Abhängigkeit von der AfD in Kauf zu nehmen“ (FDP 2020., S. 1). Allerdings kann eine etablierte Partei die Stimmen der AfD bewusst in Kauf nehmen, um Mehrheiten zu erlangen, oder sie kann von der Zustimmung der AfD überrascht werden. Welche dieser beiden Möglichkeiten in einem bestimmten Fall zutrifft, lässt sich nur aufgrund der Niederschriften von Kreistags- oder Stadtratssitzungen oft nicht beurteilen. Würde unsere Studie also auch eingegangene Abhängigkeiten von der AfD als Kooperation werten, würden wir Parteien für etwas verantwortlich machen, wofür sie unter Umständen nichts konnten. Wir würden Parteien Kooperation mit der AfD anlasten, obwohl diese Parteien unter Umständen von dem Abstimmungsverhalten der AfD nichts wussten. Um dies zu vermeiden, konzentriert sich unsere Studie nur auf die Befürwortung von AfD-Anträgen oder -Kandidaten, nicht aber auf die Nutzung der AfD als Mehrheitsbeschaffer. Die Befürwortung eines AfD-Antrags oder eines AfD-Kandidaten ist stets eine Entscheidung, bei der die Brandmauer von den etablierten Parteien bewusst durchbrochen wird und bei der wir Parteien mit Sicherheit Kooperation mit der AfD anlasten können.

Insgesamt hat unsere Studie 2452 Sitzungen in 69 Kreisen händisch analysiert, wobei pro Sitzung durchschnittlich 10-50 Seiten zu lesen waren. In 5 Kreisen der insgesamt 74 Kreise war die Datenlage so beschränkt, dass keine Analyse durchgeführt werden konnte. In diesen 5 Kreisen fehlte jegliche Dokumentation der Sitzungen, sodass nicht erkannt werden konnte, wann die AfD einen Antrag stellte. Dies machte jegliche Aussagen zu potentieller Kooperation mit der AfD unmöglich. Daher liegen nur für 69 der 74 Kreise Ergebnisse vor. In weiteren 11 Kreisen war die Datenlage zwar beschränkt, aber dennoch konnten hinreichend aussagekräftige Daten gefunden werden, um die Analyse durchzuführen. So waren zum Beispiel in einigen Kreisen keine Niederschriften vorhanden, sondern es konnten lediglich die Abstimmungsergebnisse einzelner Beschlüsse und Wahlvorschläge eingesehen werden. Änderungsanträge konnten also nicht analysiert werden. Bemerkenswert war, dass diese Fallkonstellationen häufiger in ländlicheren, strukturschwachen und dünnbesiedelten Kreisen auftreten. Hier werden Anträge sowieso häufig einvernehmlich und ohne Änderungsanträge verabschiedet. Gleichwohl sind die vorhandenen Daten in diesen Kreisen dennoch als hinreichend aussagekräftig zu betrachten.

Ergebnisse

Insgesamt konnten 521 Fälle von Kooperation identifiziert werden, wobei es sich bei fast allen Fällen (484) um inhaltliche Kooperation handelte. Einen gemeinsamen Antrag einer etablierten Partei mit der AfD gab es dabei vergleichsweise selten – nur 11 Mal, was einem Anteil von 2,3% entspricht. Lediglich 36 Mal gab es eine personelle Kooperation (davon in keinem Fall die Einigung auf einen gemeinsamen Kandidaten) und nur einmal eine organisatorische Kooperation. Letztere ereignete sich im Vogtlandkreis, wo Anfang 2023 die Deutsche Soziale Union (DSU) mit Teilen der AfD eine gemeinsame Fraktion bildete. In etwas weniger als der Hälfte aller Fälle (244) lag gleichzeitig eine starke Kooperation vor, wobei mindestens 5 nicht AfD-Abgeordnete der AfD ihre Stimme gaben. Tabelle 1 zeigt eine Übersicht der verschiedenen Arten von Kooperation unterschieden nach den Bundesländern.

Tabelle 1: Übersicht über die verschiedenen Arten von Kooperationen nach Bundesland

Bundesland	Kooperationen	Inhaltlich	Personell	Organisatorisch	Starke Koop	% Koop ⁷	% starke Koop ⁸
Brandenburg (18 Kreise)	99	91	8	0	43	18,3	8,5
Mecklenburg-Vorpommern (7 Kreise)	102	101	1	0	43	19,4	8,3
Sachsen (11 Kreise)	123	113	9	1	64	22,4	12,5
Sachsen-Anhalt (14 Kreise)	129	115	14	0	64	27,0	14,5
Thüringen (19 Kreise)	68	64	4	0	30	16,0	7,4
Insgesamt (69 Kreise)	521	484	36	1	244	20,6	10,2

Quelle: Online Niederschriften von Kreistags- und Stadtratssitzungen; 2019-2024 / Eigene Darstellung

⁷ Um die relative Anzahl an Kooperation zu berechnen, wurde die Anzahl an inhaltlichen Kooperationen durch die Anzahl an AfD-Anträgen geteilt, die im Analysezeitraum zur Abstimmung gekommen sind.

⁸ Um die relative Anzahl an starken Kooperationen zu berechnen, wurde die Anzahl an starken Kooperationen durch die Summe aus AfD-Anträgen und personellen Kooperationen geteilt.

Beim Blick auf Tabelle 1 fällt auf, dass es besonders in Sachsen-Anhalt viele Kooperationen gibt – sowohl inhaltlich als auch personell, dicht gefolgt von Sachsen. Allerdings kann die absolute Anzahl an Kooperationen unter Umständen dadurch beeinflusst werden, dass die AfD-Fraktion in einem Kreis besonders viele Anträge stellt. Insgesamt stellte die AfD über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg in allen untersuchten Kreisen 2348 inhaltliche Anträge. Offensichtlich ist, dass Kooperation in einem Kreis wahrscheinlicher ist, wenn die AfD viele Anträge stellt als wenn sie wenige oder keine Anträge stellt. Um die Anzahl an Kooperationen mit der Anzahl der von der AfD gestellten Anträge in Relation zu setzen, zeigt Tabelle 1 in den letzten beiden Spalten die relative Anzahl an Kooperationen⁹ und starken Kooperationen¹⁰ pro Bundesland. Auch hier fällt Sachsen-Anhalt durch einen vergleichsweise hohen Prozentsatz an Kooperationen auf. Bei 27% der AfD-Anträge in Sachsen-Anhalt stimmten andere Parteien zu, bei 14,5% sogar mit mindestens fünf Stimmen. Im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Bundesländern ist beides ein klarer Höchstwert.¹¹ Auch in Sachsen liegt die relative Anzahl an Kooperationen bei über 20% und die relative Anzahl an starken Kooperationen bei über 10%, in allen anderen ostdeutschen Bundesländern liegt sie jeweils darunter.

Die absolute und relative Anzahl an Kooperationen lässt sich auch detailliert pro Kreis betrachten. Abbildung 2 zeigt dabei die absolute Anzahl an Kooperationen, wobei grau eingefärbte Kreise nicht untersucht wurden, da entweder keine Daten vorlagen oder weil die AfD auf Kreisebene über mehr als die Hälfte des Beobachtungszeitraums hinweg politisch nicht vertreten war. Beim Blick auf die Abbildung sticht zunächst heraus, dass es in fast allen Kreisen Kooperation mit der AfD gegeben hat. Lediglich 8 von den insgesamt 69 untersuchten Kreisen weisen keinen einzigen Fall von Kooperation mit der AfD auf – also von lediglich 8 Kreisen (ca. 12%) lässt sich sagen, dass die Brandmauer über fünf Jahre hinweg erfolgreich standhielt. In Abbildung 2 fallen gleichzeitig besonders kreisfreie Städte wie Dresden, Leipzig oder Magdeburg mit teilweise über 40 Kooperationen auf. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es in kreisfreien Städten deutlich mehr Sitzungen pro Jahr gibt als in Landkreisen. Gleichzeitig ist das Volumen an gestellten Anträgen in kreisfreien Städten oft deutlich größer als in Landkreisen. Durch mehr Sitzungen und mehr AfD-Anträge gab es in kreisfreien Städten wie Dresden, Leipzig oder Magdeburg also auch mehr Kooperationen als in anderen Kreisen.

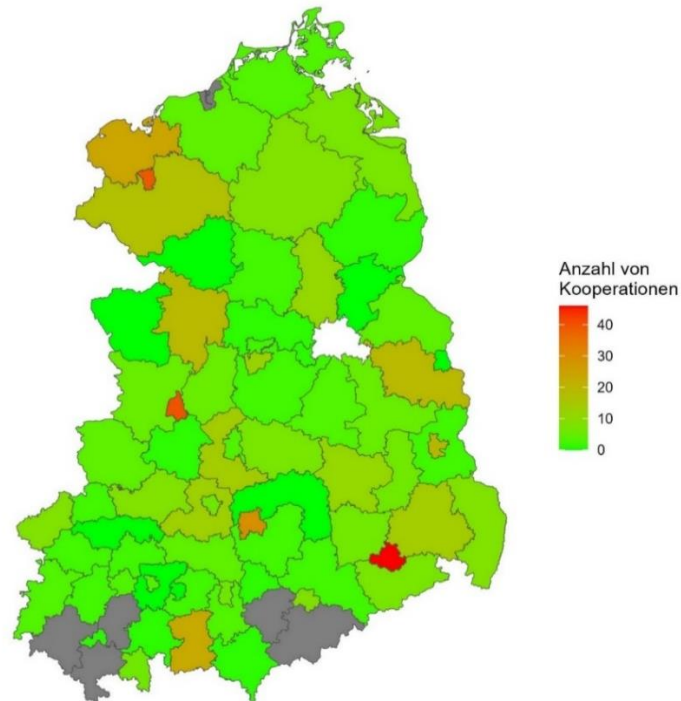
⁹ Siehe Fußnote 7.

¹⁰ Siehe Fußnote 8.

¹¹ Dies korreliert auch damit, dass in Sachsen-Anhalt schon vergleichsweise früh die Koalitionsdebatte in der CDU geführt wurde (Spiegel 2019).

Aus diesem Grund ist auch hier wieder die relative Anzahl an Kooperationen und starken Kooperationen eine aussagekräftigere Variable.

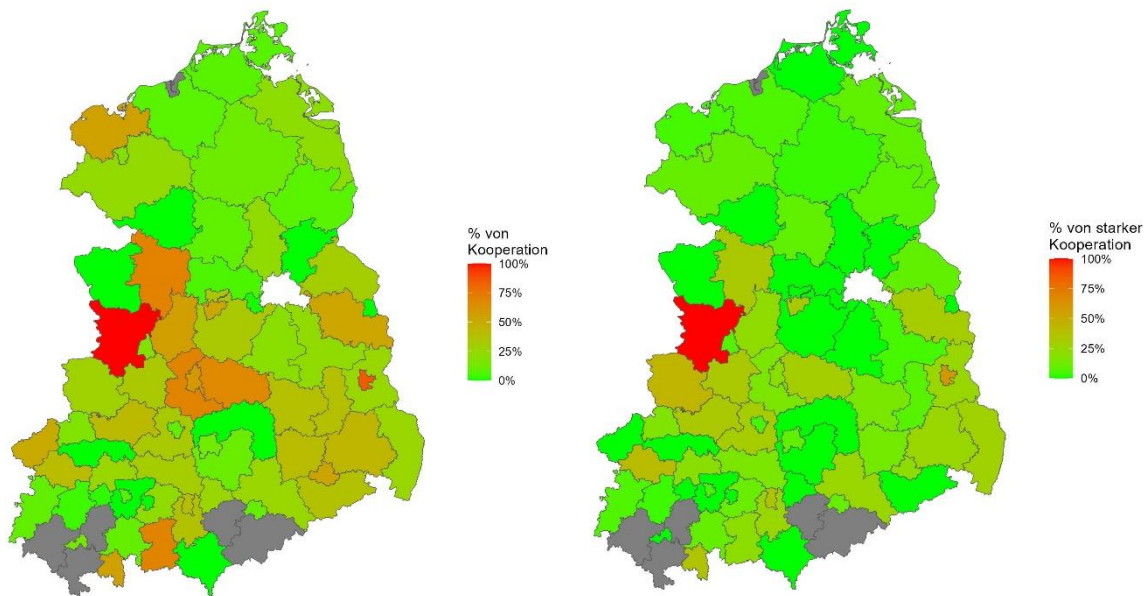
Abbildung 2: Absolute Anzahl an Kooperationen pro Kreis



Quelle: Online Niederschriften von Kreistags- und Stadtratsitzungen; 2019-2024 / Eigene Darstellung

Abbildung 3 zeigt also die relative Anzahl an Kooperationen und starken Kooperationen pro Kreis. Die Abbildung verrät, dass es keine bestimmte Region mit mehreren Kreisen gibt, die durch besonders viel Kooperation auffallen würde. Gerade die Teile des Landes, in denen die AfD besonders stark vertreten ist, sind in Abbildung 3 eher unauffällig. Dies könnte zum Beispiel damit zu erklären sein, dass die politische Atmosphäre in diesen Kreisen durch die starke Präsenz der AfD politisierter ist und dadurch ein verstärkter Wert auf die Brandmauer gelegt wird. Bei stärkerer Präsenz der AfD könnte sie von anderen Parteien eher als politischer Rivale wahrgenommen werden, den man nicht durch Kooperation noch zusätzlich stärken möchte. Bei geringerer Präsenz hingegen könnte die AfD weniger bedrohlich wirken, sodass ihre Anträge eher Zustimmung finden. Insgesamt stechen lediglich einzelne Kreise wie der Landkreis Börde (mit 3 Fällen von starker inhaltlicher Kooperationen bei 3 AfD-Anträgen und zusätzlich 2 Fällen von starker personeller Kooperation) und die kreisfreie Stadt Cottbus (mit 17 Fällen von inhaltlicher Kooperationen bei 20 AfD-Anträgen und zusätzlich 2 Fällen personeller Kooperationen, davon insgesamt 13 Fälle starker Kooperationen) heraus.

Abbildung 3: Relative Anzahl an Kooperationen und starken Kooperationen pro Kreis



Quelle: Online Niederschriften von Kreistags- und Stadtratsitzungen; 2019-2024 / Eigene Darstellung

Vergleicht man die Gruppe der Landkreise mit der Gruppe der kreisfreien Städte, so fällt auf, dass es in ländlicheren Regionen deutlich mehr Kooperationen und etwas mehr starke Kooperationen gibt als in Städten. In den Landkreisen gibt es bei 26,5% der von der AfD gestellten Anträge Kooperation, während dies in kreisfreien Städten nur bei 16,0% der AfD-Anträge der Fall ist. Es gibt also einen deutlichen Unterschied von mehr als 10%. Vergleicht man die relative Häufigkeit von starken Kooperationen, ist der Unterschied geringer, mit einem Wert von 11,7% für Landkreise und 9,1% für kreisfreie Städte aber dennoch zu erkennen.

Von besonderem Interesse ist für uns die Frage, welche Parteien es sind, die am meisten mit der AfD kooperieren. Hummel (2022) sowie Hummel und Taschke (2023) finden in ihrer Studie vor allem Kooperationen zwischen der CDU und der AfD. Für unsere Studie muss zunächst festhalten werden, dass es sich in fast allen Fällen nicht genau bestimmen lässt, wer mit der AfD kooperiert. Dies liegt im Abstimmungsmodus begründet. Auf Kreisebene wird in der Regel per Akklamation abgestimmt. In der Niederschrift werden die Zustimmungen, Ablehnungen und Enthaltungen numerisch und nicht nach Fraktionen festgehalten. Das genaue Abstimmungsverhalten kann oft nur bei namentlichen Abstimmungen – z.B. auf der Ebene der Beigeordneten oder aufgrund eines Geschäftsordnungsantrags – erkannt werden. Lediglich in 42 von insgesamt 521 Fällen (ca. 8%) von Kooperation konnte unsere Studie genau feststellen, welcher Abgeordnete und welche Parteien mit der AfD kooperiert haben.

Schaut man auf diese 42 Fälle, zeigt sich als erstes, dass vor allem fraktionslose Abgeordnete und Abgeordnete regionaler Parteien wie der Freien Wähler am häufigsten mit der AfD kooperieren. Wie Tabelle 2 zeigt, ist dies in etwa 83% der Kooperationen der Fall. Unter den etablierten, demokratischen Parteien sind es am häufigsten Abgeordnete der CDU, die der AfD ihre Stimmen geben oder die einen gemeinsamen Antrag mit der AfD stellen. Die CDU ist dabei allerdings dicht gefolgt von der FDP, die in 50% der Fälle die AfD unterstützt. Die anderen im Bundestag vertretenen Parteien kooperieren zwar seltener mit der AfD, aber auch bei ihnen liegt die Kooperationsrate bei mehr als 20%. Keine der etablierten Parteien schafft es also, die Brandmauer in allen ostdeutschen Kreisen „ohne wenn und aber“, also grundsätzlich und damit ohne Abweichungen aufrecht zu erhalten. Dabei können ein Antrag oder Kandidat der AfD auch von mehreren Parteien unterstützt werden und mehrere Parteien können einen gemeinsamen Antrag mit der AfD stellen. Daher ergeben die Werte für die unterschiedlichen Parteien in Tabelle 2 addiert mehr als 100%.

Tabelle 2: Prozentuale Kooperation der Parteien

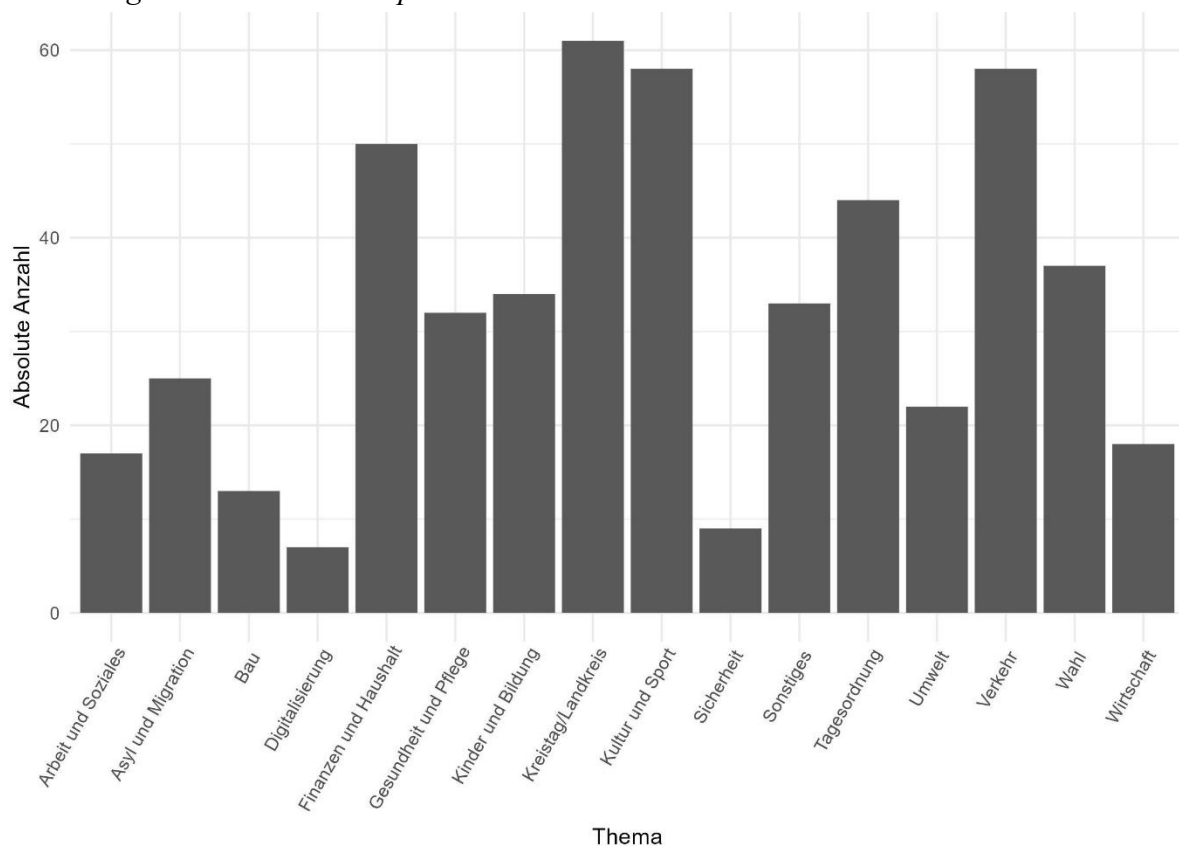
Partei	% von Kooperation
Andere	83,3
CDU	61,9
FDP	50,0
SPD	38,1
Grüne	26,2
Linke	23,8

Quelle: Online Niederschriften von Kreistags- und Stadtratssitzungen 2019-2024 / Eigene Darstellung

Zuletzt stellt sich natürlich auch die Frage, bei welchen inhaltlichen Themen am häufigsten kooperiert wird. Dazu hat unsere Studie jeden der 521 Fälle von Kooperation entlang des Antragstitels oder des Tagesordnungspunkts einer von insgesamt 16 Kategorien zugeordnet. Dabei gibt es für Änderungen der Tagesordnung („Tagesordnung“) und personelle Kooperation („Wahl“) jeweils eine eigene Kategorie, während alle anderen 14 Kategorien versuchen, die thematische Breite von Kreistags- oder Stadtratssitzungen abzubilden. Abbildung 4 zeigt eine Übersicht der Themen, bei denen es die meisten Kooperation gibt. Dabei fällt auf, dass es gerade in der Kategorie *Kreistag/Landkreis*, also bei organisatorischen Fragen, die den Kreistag oder Stadtrat als Institution betreffen – besonders oft zu Kooperation kommt. Diese Erkenntnis lässt sich dadurch erklären, dass die Geschäftsordnung des Kreistags oder Stadtrats und die Hauptsatzung eines Kreises viel diskutierte Themen sind. Außerdem lässt sich aber auch

erkennen, dass es gerade im Bereich Kultur und Sport sowie im Bereich Verkehr vergleichsweise häufig zu Kooperation kommt. Ein Blick auf die genauen Themen der Kooperation zeigt, dass im Bereich Kultur und Sport besonders das Thema Gendern stark vertreten ist. Im Bereich Verkehr hingegen gibt es vielfältige Anträge, oft zu eigenverantwortlichen kommunalen Aufgaben wie Ampeln, Parkplätzen und Zebrastreifen. Es sind also in aller Regel weniger die kontroversen, bundespolitischen Themen wie Asyl und Migration oder Sicherheit, mit denen sich die AfD die Kooperation etablierter Parteien sichert. Es sind vor allem die infrastrukturellen Zuständigkeitsthemen, bei denen es zu Kooperation kommt.

Abbildung 4: Themen der Kooperation



Quelle: Online Niederschriften von Kreistags- und Stadtratssitzungen; 2019-2024 / Eigene Darstellung

Diskussion

Anhand dieser Ergebnisse lässt sich erkennen, dass die Brandmauer nicht nur auf der Bundes- und Landesebene mehrheitlich gewahrt ist. Auch auf kommunaler Ebene in den ostdeutschen Kreisen hält die Brandmauer in der großen Mehrheit der Fälle. Im Zeitraum von fünf Jahren konnten in den 69 untersuchten ostdeutschen Kreisen in 521 Fällen eine Unterstützung anderer Parteien für die AfD identifiziert werden, in mehr als 240 Fällen sogar der Typus der starken

Kooperation, in denen mindestens fünf nicht-AfD-Abgeordnete einem Antrag oder Kandidaten der AfD ihre Stimme gaben. Dies entspricht einem Anteil von etwa 21% der von der AfD gestellten Anträge, bei denen es Kooperation gab, und einem Anteil von etwa 10% der Anträge, bei denen es starke Kooperation gab. Dies bedeutet, dass in rund 80% der Fälle, wo eine Kooperation mit der AfD möglich gewesen war, sie nicht stattfand.

Dabei ist unsere Schätzung der Kooperationen in vielerlei Hinsicht eher konservativ: in einigen Kreisen war die Datenlage so beschränkt, dass keine Änderungsanträge analysiert werden konnten. Gleichzeitig berücksichtigt unsere Studie bei personeller Kooperation nur Personenwahlen. Nicht berücksichtigt werden weder Blockwahlen (mehrere Personen werden in nur einer Abstimmung gewählt, zum Beispiel zur Besetzung eines Ausschusses) noch Nachbenennungen (zum Beispiel durch das Ausscheiden eines Mitglieds auf dem Kreistag/Stadtrat oder einem Ausschuss). Außerdem wurden auch Geschäftsordnungsanträge nicht berücksichtigt. Wird Kooperation also erweiterter definiert, indem zum Beispiel auch Geschäftsordnungsanträge hinzugezählt werden, so ließen sich vermutlich noch weitere Fälle von Kooperation finden.

Mit dieser demokratietheoretischen Einbettung und flächendeckenden, empirischen und systematischen Analyse geht diese Studie deutlich über den bisherigen Forschungsstand hinaus. So werden die Anzahl und die Art der Kooperation von etablierten Parteien mit der AfD hier zum ersten Mal für alle ostdeutschen Kreise systematisch erfasst. Durch die Aufschlüsselung der Themen, die besonders häufig zu Kooperation führen, trägt unsere Studie gleichzeitig dazu bei, dass die Konzeption der „wehrhaften Demokratie“ tiefergehender reflektiert werden kann.

Ein zentrales empirisches Ergebnis unserer Studie lautet, dass in mindestens 80% der Fälle die Brandmauer in den ostdeutschen Kreisen Bestand hat und auch auf kommunaler Ebene umgesetzt wird. Zugleich darf nicht unter den Teppich gekehrt werden, dass auch rund 10-20% der Fälle auf der Ebene der Kreise nicht der Selbstverpflichtung entsprechen, die sich die Parteien im Sinne der Brandmauer selbst gegeben haben. Gerade die CDU und auch die FDP – beide mit Parteibeschlüssen, die eine Kooperation mit der AfD untersagen – fallen vergleichsweise häufig durch Kooperationen mit der AfD auf. Hier stellt sich also insgesamt die Frage, wie in Zukunft mit dem Konzept der Brandmauer umgegangen wird. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive sind vier mögliche Szenarien denkbar:

Option 1 – Muddling Through: In diesem Fall geht alles so weiter wie gehabt. Es gibt weiterhin in einigen Fällen Kooperationen von etablierten Parteien mit der AfD auf Kreisebene, obwohl die Parteiführungen dies ablehnen. Die Brandmauer wird also trotz klarer Beschlüsse und vielfältiger öffentlicher Warnungen auf Kreisebene manchmal durchbrochen. Insofern die Brandmauer in der überwältigenden Mehrheit der Fälle bisher funktioniert, ist dieser Ansatz auch für die weitere Entwicklung durchaus plausibel und funktionsfähig.

In diesem Szenario besteht jedoch gleichwohl das Risiko, dass der Prozess der alltagsweltlichen Normalisierung der AfD durch die praktischen Themen im Bereich der kommunalen Infrastruktur weiter vorangetrieben wird. Dies könnte die Basis dafür legen, dass die Risse größer werden und der Umgang mit der AfD sich normalisiert. So könnte der Anteil an Kooperation mit der AfD auf Kreisebene progressiv steigen bis auch Kooperationen auf Landes- und Bundesebene nicht mehr ausgeschlossen sind. Aber auch ohne weiteres Aufweichen der Brandmauer könnte die AfD aufgrund ihrer Fraktionsstärke erheblichen Einfluss auf kommunaler und landespolitischer Ebene ausüben, wie Maximilian Steinbeis mit dem Thüringen-Projekt eindrücklich darstellt (Steinbeis 2024).

Option 2 – Praxisanpassung: In diesem Fall wird die Praxis der Programmatik angepasst, die Brandmauer wird also noch konsequenter umgesetzt. Dieses Szenario erscheint eher unwahrscheinlich, da die bisherige Beschlusslage der Parteien zur Brandmauer klar ist und die Brandmauer dennoch manchmal durchbrochen wird. Gerade eine starke gesellschaftliche Mobilisierung, wie sie zuletzt Anfang 2024 beobachtet werden konnte, könnte allerdings den Druck auf Kommunalpolitiker erhöhen und zu einer noch konsequenteren Umsetzung der Brandmauer führen.

Dies würde aber voraussetzen, dass etablierte Parteien stets einen eigenen Antrag stellen, wenn ein Antrag der AfD als inhaltlich sinnvoll betrachtet wird. So würde die direkte Zustimmung eines AfD-Antrags vermieden während inhaltliche akzeptierte Position der AfD trotzdem durch einen ähnlichen, von demokratischen Parteien gestellten Antrag umgesetzt werden würden. Allerdings könnte dieses Szenario nicht verhindern, dass politische Akteure andere, weniger sichtbare Wege finden könnten, um mit der AfD zu kooperieren.

Option 3 – Zielanpassung: In diesem Fall wird die politische Forderung der Parteiführungen nach der Brandmauer der aktuellen Praxis angepasst, in der die Brandmauer teilweise durchbrochen wird. Dies würde bedeuten, dass die Brandmauer politisch abgeschafft und die AfD als etablierte Partei gelten würde, mit der Kooperation möglich ist.

Dieses Szenario ist bedenklich, wird die AfD doch vom Verfassungsschutz als „rechtsextremistischer Verdachtsfall“ eingestuft (BfV 2023, S. 88). Würde Kooperation mit dieser Partei zur Normalität, könnte das zur Gefahr für das Überleben der deutschen Demokratie werden. Denn auch die Kommunalpolitik bietet vielfältige Möglichkeiten zur politischen Gestaltung, während sie gleichzeitig als 'Schule der Demokratie' agieren kann, aus der sich ein nationales Demokratieverständnis ableitet.

Option 4 – Neujustierung: In diesem Fall überdenken sowohl die Parteiführungen als auch die Kommunalpolitikerinnen und -politiker das Konzept der Brandmauer. Vorstellbar wäre, dass in bestimmten Politikbereichen die Brandmauer fallen gelassen wird, während sie in anderen Politikbereichen aufrechterhalten und konsequenter durchgesetzt wird. Auf diese Weise würde das Konzept der Brandmauer ausgedehnt und flexibler gestaltet werden. Kommunalpolitiker wären mit der vollständigen Umsetzung des Konzepts nicht länger überfordert, sodass auch die Möglichkeiten für Ausreden reduziert werden würden. Dieses Szenario geht dabei davon aus, dass die AfD nicht in allen Politikbereichen eine Gefahr für die deutsche Demokratie darstellt und deshalb Kooperation auch nicht in allen Politikbereichen kategorisch ausgeschlossen werden sollte.

Im Hinblick auf Szenario 4 kann unsere Studie Einblicke darin geben, in welchen Bereichen es am wahrscheinlichsten ist, dass die Brandmauer „flexibler“ gestaltet wird. Gerade bei eher weniger kontroversen Themen der Infrastruktur, wie zum Beispiel bei der Errichtung von Ampeln oder Zebrastreifen, findet aktuell schon viel Kooperation mit der AfD statt. Bei solchen Themen ist die Brandmauer schwerer einzuhalten, weil der Praxisdruck vermutlich groß ist. Wenn bei solchen basalen Themen Kooperation auf Kreisebene gestattet wird, könnte dies dazu führen, dass die Brandmauer bei kontroverseren Themen wie Asyl und Migration auch vermehrt eingehalten wird.

Allerdings bestehen auch hier mehrere Risiken. Zunächst ist die Differenzierung von eher basalen und eher kontroversen Themen in der Praxis schwierig. Zweitens besteht das erhebliche Risiko, dass Kooperation in einem Bereich zu Kooperation in anderen, politisch sensibleren Bereichen wie Asyl und Migration führen könnte. Das Risiko eines Dammbrochs ist greifbar. Außerdem könnten vermeintliche kommunalpolitische Zwänge, und das teilweise Fallenlassen der Brandmauer, als Ausrede dienen, um eine unzureichende strategische Ausrichtung der etablierten Parteien auf Kreisebene zu kaschieren.

Die hier aufgeführten Optionen verbinden sich mit strategischen Entscheidungen, die seitens der Parteien zu treffen sind. Angesichts von Multikrisenkonstellation und vielfältigen Formen gesellschaftlicher Unzufriedenheiten sowie Unsicherheiten wird es für die demokratischen Parteien weiterhin schwierig sein, den Weg der Brandmauer zu gehen. Den Parteiführungen und Kommunalpolitiker:innen stehen in der Auseinandersetzung mit der AfD mithin schwierige Zeiten bevor – nicht zuletzt bestärkt durch deren jüngste Wahlerfolge bei den ostdeutschen Landtagswahlen. Um effektiv zu sein, muss die Brandmauer auch begleitet werden durch eine überzeugende, strategiepolitische Positionierung, die in manchen Politikfeldern (vor allem in der Migrations-, Finanz- und Sicherheitspolitik) auch deutliche inhaltliche Kurskorrekturen bedeuten. Ohne eine solche strategische Herangehensweise, die sich nicht in übermoralisierenden Positionen erschöpfen kann, lässt sich dieser Kurs, der bisher – wie diese Untersuchung für die Ebene der Kreisparlamente zeigt, meist erfolgreich praktiziert wurde, schwerlich erfolgreich fortführen. Bisher ist die Auseinandersetzung mit der AfD im Hinblick auf deren elektorale Resonanz nicht von Erfolg gekrönt ist. Im Gegenteil sind Fehler, Unzulänglichkeiten und Defizite festzuhalten. Dass die Brandmauer funktionieren kann, zeigt jedoch die hier vorgelegte Empirie. Um sie fortzuführen, braucht es engagierte Demokraten und strategisch klug aufgestellte Parteien, die den kommunalen Raum als Basis ihrer Handlungsfähigkeit begreifen.

Literaturverzeichnis

- Bermeo, Nancy (2003): Ordinary People in Extraordinary Times. The Citizenry and the Breakdown of Democracy. New York: Princeton University Press.
- BfV (2023): Verfassungsschutzbericht 2022. Berlin: Bundesministerium des Innern und für Heimat.
- Capoccia, Giovanni (2005): Defending Democracy: Reactions to Extremism in Interwar Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- CDU (2020): Unsere Haltung zu Linkspartei und AfD. Online unter: https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/cdu_deutschlands_unsere_haltung_zu_linkspartei_und_afd_0.pdf?file=1 (letzter Zugriff: 06.11.2023).
- Deutsche Bischofskonferenz (2024): Völkischer Nationalismus und Christentum sind unvereinbar. Online unter: https://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/diverse_downloads/presse_2024/2024-023a-Anlage1-Pressebericht-Erklaerung-der-deutschen-Bischoefe.pdf (letzter Zugriff: 28.08.2024).
- Die Linke (2024): Offensiv gegen AfD und gesellschaftlichen Rechtsruck! Online unter: <https://www.die-linke.de/partei/parteidemokratie/bundesausschuss/bundesausschuss-2024-2025/beschluesse-und-erklarungen/detail/offensiv-gegen-afd-und-gesellschaftlichen-rechtsruck/> (letzter Zugriff: 27.08.2024).
- Eschenburg, Theodor (1967): Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik. München: Piper.
- FAZ (2024): ‚Im Grundgesetz stehen keine Brandmauern‘. Online unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kretschmer-im-grundgesetz-stehen-keine-brandmauern-19736536.html> (letzter Zugriff: 27.08.2024).
- FDP (2020): Beschluss des Bundesvorstands: Brandmauer gegen die AfD. Online unter: <https://www.fdp.de/beschluss/beschluss-des-bundesvorstands-brandmauer-gegen-die-afd> (letzter Zugriff: 27.08.2024).
- Forschungsgruppe Wahlen (2020): Politbarometer Februar 2020. Online unter: https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2020/Februar_2020/ (letzter Zugriff: 06.11.2023).
- Gorshik, Anna/Hanneforth, Grit/Nattke, Michael (2016): Die parlamentarische Praxis der AfD in den Kommunalparlamenten Sachsens. Dresden: Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen.
- Hafener, Benno / Jestädt, Hannah / Klose, Lisa-Maria / Lewek, Philine (2018). AfD in Parlamenten. Themen, Strategien, Akteure. Frankfurt am Main: Wochenschau Verlag.

- Heinze, Anna-Sophie (2017): Strategies of Mainstream Parties towards Their Right-Wing Populist Challengers: Denmark, Norway, Sweden and Finland in Comparison. In: West European Politics 41 (2), S. 287–309.
- Heinze, Anna-Sophie (2021): Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten: Arbeitsweise, Reaktionen, Effekte. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZfP) Jg. 31 (1), S. 133-150.
- Hummel, Steffen (2022): Wie hältst du's mit der AfD? Kooperationen mit der extremen Rechten auf kommunaler Ebene in Sachsen. In: Decker, Oliver/Kalkstein, Fiona/Kiess, Johannes (Hrsg.): Demokratie in Sachsen. Leipzig: Else-Frebkel-Brunswik-Institut, S. 97-118.
- Hummel, Steffen/Taschke, Anika (2023): Hält die Brandmauer? Studie zu Kooperationen mit der extremen Rechten in ostdeutschen Kommunen. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel (2018): Wie Demokratien sterben: Und was wir dagegen tun können. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Linz, Juan J. (1978): The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Matthes, Oliver/Rohmann, Friederike (2023): Wie tief die Risse in der Brandmauer zur AfD sind. Online unter: <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/afd-cdu-parteien-zusammenarbeit-100.html> (letzter Zugriff: 27.08.2024).
- Nord, Marina/Lundstedt, Martin/Altman, David/Angiolillo, Fabio/Borella, Cecilia/Fernandes, Tiago/ Gastaldi, Lisa/ Good God, Ana/ Natsika, Natalia/ Lindberg, Staffan I (2024): Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot. University of Gothenburg: V-Dem Institute.
- Schmid, Anna (2024). Sollte die Brandmauer fallen? Politologe schlägt neues CDU-Modell im Osten vor. Online unter: https://www.focus.de/politik/deutschland/abgrenzung-zur-afd-undemokratisch-je-hoher-die-brandmauer-desto-schwerer-ist-sie-zu-rechtfertigen_id_260234869.html (letzter Zugriff: 27.08.2024)
- Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (2023): Radikalisiert und etabliert – Die AfD vor dem Superwahljahr 2024. Frankfurt am Main: Otto-Brenner-Stiftung.
- Spiegel (2019): CDU-Politiker bringen Koalition mit AfD ins Spiel. Online unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/sachsen-anhalt-cdu-politiker-schliessen-koalition-mit-afd-nicht-aus-a-1273354.html> (letzter Zugriff: 03.09.2024).
- Spiegel (2020): Dann haben wir unser Programm verglichen, und dann passte das wunderbar. Online unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-wo-andere-parteien-mit->

- der-afd-kooperieren-a-00000000-0002-0001-0000-000174316772 (letzter Zugriff: 06.11.2023).
- Steinbeis, Maximilian (2024): Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme. München: Hanser Verlag.
- tagesschau (2019): CDU-Abgrenzung zur AfD spaltet das Land. Online unter: <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-1705.html> (letzter Zugriff: 06.11.2023).
- tagesschau (2024): Parteien beschließen Kodex für faire Wahlkämpfe. Online unter: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/wahlkaempfe-verhaltenskodex-100.html> (letzter Zugriff: 27.08.2024)
- Tagesspiegel (2023): Kooperation von AfD und Grüne in Backgang. ‚Es gibt eine Einigung, dass sich so etwas nicht wiederholen wird‘. Online unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/kooperation-von-afd-und-grune-in-backgang-es-gibt-eine-einigung-dass-sich-so-etwas-nicht-wiederholen-wird-10242343.html> (letzter Zugriff: 27.08.2024)
- Van Spanje, Joost/De Graaf, Nan Dirk (2018): How Established Parties Reduce Other Parties' Electoral Support: the Strategy of Parroting the Pariah. In: West European Politics, Vol. 41, No.1, S. 1-27.
- Wurthmann, L. Constatin (2023). Kooperation oder Abgrenzung? Einstellungen zum oppositionellen Umgang der CDU/CSU mit der Linken und der AfD. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) Jg. 54 (1), S. 69-86.
- ZDF (2023): ZDF-Sommerinterview mit Friedrich Merz. Online unter: <https://www.zdf.de/politik/berlin-direkt/berlin-direkt---sommerinterview-vom-23-juli-2023-100.html> (letzter Zugriff: 06.11.2023).
- Zeit Online (2019): CDU-Vorsitzende will ihrer Partei Zusammenarbeit mit AfD verbieten. Online unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-06/annegret-kramp-karrenbauer-cdu-zusammenarbeit-afd-ausschliessen-maassen> (letzter Zugriff: 27.08.2024).
- Ziblatt, Daniel (2017): Conservative parties and the birth of democracy in Europe. Cambridge: Cambridge University Press.