

Verwaltung ist politisch

Sind Städte Bastionen der Demokratie? Stadtgesellschaften gelten als besonders liberal und widerständig gegenüber rechtsextremistischer Politik. Doch aktuell breitet sich Rechtsextremismus auch in Städten aus. Dabei tragen viele Mechanismen, die eigentlich dem Schutz der Demokratie dienen sollen, dazu bei, dass Rechtsextremismus salonfähig wird. Eine zentrale Rolle spielt die vermeintliche Neutralität kommunaler Verwaltungen.

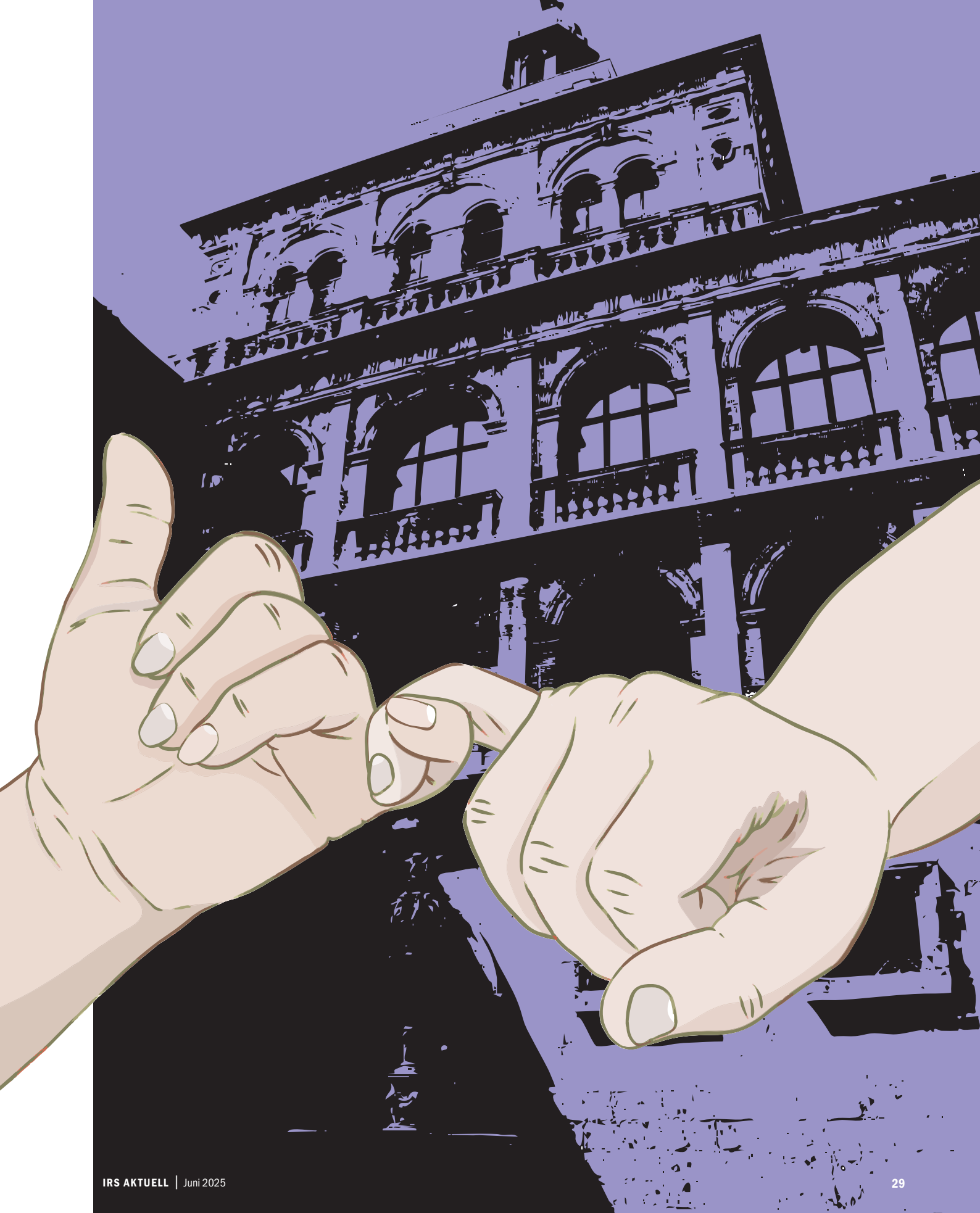
Gastbeitrag von
Prof. Dr. Gala Nettelbladt

An einem grauen Novembertag 2024 wird eine Nachrichtenmeldung publik, die in der allgemeinen Berichterstattung rund um den Aufstieg der extremen Rechten schnell wieder verpufft. Nach einer Klage der AfD, so die Meldung, muss die Stadt Nürnberg aus der regionalen Allianz gegen Rechtsextremismus austreten. Der bayerische Verwaltungsgerichtshof begründete seine Entscheidung damit, dass die Stadt zur Neutralität gegenüber nicht verbotenen Parteien verpflichtet sei. Als Mitglied der Allianz müsse die Stadt sich deren Aussagen gegen die AfD zurechnen lassen, so das Gericht. Jedoch könne die Stadt Mitglied bleiben, wenn die Allianz ihrerseits auf explizite AfD-Kritik verzichte. Einen Monat später kündigte die Stadt Nürnberg an, vor dem Bundesverwaltungsgericht in Revision zu gehen.

Die Meldung ist insofern alles andere als trivial, als dass sie zum einen die Rolle der Städte, und zum andern die Frage der Neutralität ins Zentrum der Diskussion um den Umgang mit der extremen Rechten rückt. Es ist eine weit verbreitete Annahme, dass Städte ideale Orte für Demokratisierungsprozesse bilden. Im Ringen um Antworten auf den globalen Rechtsruck werden sie häufig

als „Bastionen der Demokratie“ bezeichnet und für Lösungsansätze zurate gezogen. Doch wie passt diese Erwartung an die lokale Demokratie mit dem Nürnberger Beispiel zusammen? Wie kann eine Stadt demokratie-stärkend wirken, wenn sie qua Gesetz davon abgehalten wird, sich im Zusammenschluss mit anderen Akteuren gegen Hetze und Menschenfeindlichkeit zu engagieren?

In Bezug auf das angerufene Neutralitätsgebot, eröffnet der Fall Nürnberg zwei Deutungsrahmen: Während sich das Gericht auf die Neutralitätspflicht staatlicher Organe bezieht, welche es durch die Mitgliedschaft der Stadt Nürnberg in der Allianz gegen Rechtsextremismus verletzt sieht, argumentieren Mitglieder der Allianz im Gegenzug, dass es in Bezug auf Demokratie und Menschenrechte keine Neutralität geben dürfe. Die AfD ist eine demokratisch gewählte und nicht verbotene Partei. Dennoch weisen Wissenschaftler*innen und zivilgesellschaftlich Engagierte schon lange darauf hin, dass die AfD die Grundwerte der Verfassung anfecht und rechtsextreme Ideologien vertritt: Sie nimmt völkisch-nationalistische, rassistische und queer-feindliche Positionen ein und propagiert Verschwörungsmythen sowie anti-



semitische und menschenfeindliche Einstellungen. Der Verfassungsschutz stuft die Partei als gesichert rechtsextrem ein. Muss also eine Stadt, und müssen die darin bestehenden öffentlichen Verwaltungsorgane und kommunalpolitischen Institutionen in diesem Zusammenhang notwendigerweise neutral sein? Und was bedeutet „neutral“ in einem Kontext, in dem rechtsextreme Ideen in liberalen Demokratien immer weiter Fuß fassen?

Von der Skandalisierung zur Normalisierung

Diese Fragen bildeten den Ausgangspunkt für meine Dissertation „From Scandalisation to Normalisation: An Explorative Study of the Local Negotiation of Far-Right Contestations in Cottbus, Germany“, welche ich von 2019 bis 2022 mit einem Stipendium der Studienstiftung des deutschen Volkes am IRS und an der Humboldt-Universität zu Berlin anfertigte. Die Arbeit untersucht, wie städtische Akteure mit der extremen Rechten umgehen. Welche Strategien und Allianzen entwickeln Menschen vor Ort? Was sind die Motivationen und Konsequenzen der unterschiedlichen Maßnahmen? Um diese Fragen zu beantworten führte ich eine Fallstudie basierend auf Interviews, Dokumentenanalyse und teilnehmenden Beobachtungen durch. In der Arbeit entwickle ich die auf den ersten Blick kontraintuitiv wirkende These, dass selbst Maßnahmen und Prozesse, die dazu entwickelt werden, das Erstarken des Rechtsextremismus einzudämmen, zu dessen Normalisierung beitragen können. Dies betrifft beispielsweise lokale Allianzen zwischen Zivilgesellschaft und Stadtverwaltung. Im Ergebnis der Analyse schlage ich einen Perspektivwechsel vor, der diese Normalisierungsprozesse innerhalb der Gesellschaft in den Blick nimmt, statt den Rechtsruck als eine Erscheinung an den extremen Rändern zu skandalisieren. Angesichts des Erstarkens des Rechtsextremismus wird die städtische Verwaltung in dieser neuen Perspektive zu einem umkämpften Terrain. Ihr Handeln, ihre Funktionsweise und ihre rechtliche Regulierung sind eben nicht neutral. Hier finden Auseinandersetzungen statt, die für lokale Demokratien entscheidende Wirkungen entfalten.

Doch zunächst zum Begriff der Normalisierung. Rechtsextreme Einstellungen sind heute in der Mitte der Gesellschaft angekommen, wie beispielsweise die aktuelle Mitte-Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung nachweist. Die Verschiebung der Einstellungen geht einher mit einer Verschiebung der öffentlichen Debatte nach rechts. Normalisierung beschreibt dabei den Prozess, in dem ehemals tabuisierte Themen des rechtsextremen Diskurses in den Grenzbereich des Sagbaren treten. Er wurde von der Sprachsoziologin Ruth Wodak entwickelt und kennzeichnet Situationen, in denen beispielsweise

rassistische Aussagen in neuem Gewand daherkommen und eben nicht mehr nur von Neonazis in Springerstiefeln getätigt werden, bei denen sofort klar ist: Das ist ein Extremist, der in unserer Demokratie nichts zu suchen hat.

Stattdessen sitzen Rechtsextreme heute in abendlichen Talkshows. Dadurch entsteht der Eindruck, dass sie legitime Forderungen formulieren – schließlich diskutieren sie in den etablierten Kreisen des Abendfernsehens und werden somit toleriert. Hinzu kommt, dass sich Politiker*innen anderer Parteien und andere gesellschaftlich Verantwortliche zu rechten Aussagen hinreißen lassen. Somit verschieben sich die Grenzen des Sagbaren. Die Politikwissenschaften sind sich deshalb einig, dass es wenig hilft, wenn wir permanent über die extreme Rechte sprechen, geschweige denn ihr hinterherlaufen und sie somit legitimieren. Denn dies hat zur Folge, dass Menschen die AfD tatsächlich wählen. Unter der Überschrift „Der Erfolg der AfD ist eine selbsterfüllende Prophezeiung“ beschrieb die Politikwissenschaftlerin Teresa Völker vom Wissenschaftszentrum Berlin diesen Zusammenhang in einem Interview in der Online-Ausgabe des Leibniz-Magazins (April 2024). Der Fokus auf Prozesse der Normalisierung birgt somit eine Abkehr von dem Begriff der Skandalisierung, und ist für die Frage der Rolle von Städten im Aufstieg des Rechtsextremismus von enormer Bedeutung.

Städte als Bastionen der Demokratie?

Die bisherige Stadtforschung zu Rechtsextremismus hat diesen Normalisierungsprozessen jedoch wenig Beachtung geschenkt. Viele Arbeiten zu dem Thema beleuchten Rechtsextremismus stattdessen als externe Bedrohung für lokale Demokratien, die genuin gut und im Vergleich zu etwa der nationalen oder internationalen Ebene demokratischer sind. Der US-amerikanische Stadtforscher Marc Purcell spricht hier von einer „local trap“, einer lokalen Falle also, die entsteht, wenn wir blind Hoffnung in die Fähigkeit der Städte setzen, Angriffe auf die Demokratie „abzuwehren“ und es gewissermaßen „schon zu richten“. Purcell ist gegenüber der Annahme skeptisch, dass Städte als Innovationslabore für Demokratien und demokratische Aushandlungsprozesse fungieren. Er argumentiert vielmehr, dass die Fähigkeit der Demokratisierung immer von lokalen Machtverhältnissen durchkreuzt wird. In diesem Sinne zeige ich mit meiner Forschung, dass Allianzbildungen gegen Rechtsextremismus komplex und widersprüchlich sind und dass sich in diesen Aushandlungen aktuell drei Beobachtungen machen lassen.

Lokale Allianzen und der Rückzug der Stadtverwaltungen

Die erste Beobachtung zeigt, dass langjährige Bündnisse zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Stadtverwaltungen angesichts des erstarkenden Rechtsextremismus geschwächt werden, was durch den Rückzug von Stadtverwaltungen aus Bündnissen wie in Nürnberg zu beobachten ist. In der Stadt Cottbus wurde eine sehr weitreichende Normalisierung rechtsextremer Positionen sichtbar. Dort führte der hohe Wahlerfolg der AfD dazu, dass deren Anliegen seitens der Stadtverwaltung als legitim dargestellt wurden, die artikuliert und gehört werden müssen. Dies hatte zur Folge, dass sich die Stadt aus einer Allianz mit zivilgesellschaftlichen Engagierten zurückzog, die jährlich Demonstrationen gegen die rechte Szene der Stadt organisieren. In vielen Interviews wurde deutlich, dass dies auf eine Strategie zurückzuführen war, die darauf abzielte, Wähler*innen, die mit der extremen Rechten sympathisieren, nicht durch zu große „Abschreckung“ zu verlieren. Das hatte im Wesentlichen die schwerwiegende Folge, dass die Stadtverwaltung sich nicht mehr gemeinsam mit demokratischen zivilgesellschaftlichen Vereinen gegen lokale rechtsextreme Mobilisierung aussprach.

Neue „Image-Allianzen“

Die zweite Beobachtung ist, dass Rechtsextremismus immer mehr als Imageproblem wahrgenommen wird, was zu neuen Allianzen mit der Wirtschaft führt. In Cottbus ging die Stadtverwaltung eine neue Allianz mit lokalen Unternehmen ein, um eine Branding-Strategie umzusetzen, die darauf abzielt, das Image der Stadt zu verbessern. Auf Plakaten und einer neuen Webseite wurde eine „bunte Stadt“ verkündet – um somit internationale Arbeitskräfte an den Standort zu locken. Dies kann zwar als Bemühen gewertet werden, die Wirtschaft der Stadt im Kontext der langen Geschichte des sozio-ökonomischen Niedergangs von Cottbus zu stärken, doch scheint es kein substanzieller Versuch zu sein, der rechtsextremen Mobilisierung entgegenzuwirken. Denn diese wird auf ein Imageproblem reduziert und somit verkannt. Der Gesinnungswandel der Stadtverwaltung ist also gekennzeichnet durch einen Wechsel von der offenen Auseinandersetzung mit der rechtsextremen Szene, z.B. durch die Organisation von Demonstrationen in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Initiativen gegen sie, hin zur Organisation von Branding-Strategien, die mit „Vielfalt“ werben, Rechtsextremismus aber nur indirekt thematisieren. An die Stelle der Auseinandersetzung tritt also eine unverbindliche Rhetorik der „offenen, attraktiven und vielfältigen Stadt“. Der Zivilgesellschaft signalisiert die Stadt mit solch einem wirtschaftsorientierten Bündnis letztlich ein Nachgeben

gegenüber der Normalisierung der extremen Rechten. Die rechtsextreme Szene in Cottbus stellt jedoch eine ernsthafte Bedrohung für den lokalen Staat und für die in der progressiven Zivilgesellschaft engagierten Menschen dar. Ein ähnlich unverbindlich rhetorisches Agieren im Angesicht konkreter rechtsextremer Bedrohungen ist auch andernorts zu beobachten. So wies ein Beitrag im Deutschlandfunk im Januar 2025 darauf hin, dass sich im Programm der „Kulturhauptstadt Europa 2025“, Chemnitz, kaum Auseinandersetzungen mit den gewaltsamen Ausschreitungen des Jahres 2018 finden. Mit der Bewerbung als Kulturhauptstadt hatte Chemnitz versucht, sein rechtsextremes Image loszuwerden und sich als weltoffen zu präsentieren.

Allianzen, die in die Stadtverwaltung hineinragen

Die dritte Beobachtung zeigt einen grundlegend anderen Ansatz im kommunalen Umgang mit Rechtsextremismus. Dieser zielt auf das alltägliche Routinehandeln in Verwaltungen. Schon lange organisieren Aktivist*innen Widerstand gegen rassistische Praktiken in städtischen Institutionen. So dokumentierten sie etwa, dass die städtische Wohnungsbaugesellschaft bei Geflüchteten höhere Nebenkosten abrechnete. Solcher Alltagsrassismus zeigt, dass ungleiche Machtverhältnisse im lokalen Verwaltungshandeln Wirkung entfalten. Im Kontext der fortschreitenden Normalisierung von Rechtsextremismus formt sich nun eine Allianz aus engagierten Aktivist*innen, die selbst zu Verwaltungsmitarbeitenden geworden sind. Sie setzen sich innerhalb der Stadtverwaltung beispielsweise für die Teilhabe von Migrant*innen ein, positionieren sich klar gegen rechtsextreme Tendenzen und rücken die Betroffenenperspektive in den Vordergrund.

Dieses Engagement in staatlichen Institutionen bedeutet eine Verschiebung der Strategie von Aktivist*innen in der Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung: vom Widerstand zu vorsichtiger Partnerschaft mit ausgewählten Institutionen bis hin zur Mitwirkung in ihnen. Diese Entwicklung verdeutlicht die widersprüchliche Rolle zivilgesellschaftlicher Aktivist*innen in ihrem Verhältnis zur städtischen Verwaltung.

Was tun?

Was sind nun die Implikationen dieser Erkenntnisse? In einer Zeit, in der Rechtsextremismus in der gesellschaftlichen Mitte angekommen ist, sind weder der Staat noch die Zivilgesellschaft neutrale Garanten der liberalen Demokratie. Vor diesem Hintergrund sind drei Punkte für erfolgreiche lokale Strategien gegen Rechtsextremismus essenziell: Erstens wird eine Strategie, die ausschließlich entweder auf den Staat oder die Zivilge-

sellschaft abzielt, nicht erfolgreich sein. Der Staat wird zu einem zentralen Terrain im Ringen um Gegenstrategien. Die Auseinandersetzungen innerhalb des einen Bereichs werden durch den jeweils anderen konstituiert und koproduziert. Daraus folgt, dass die lokalen Strategien zur Bekämpfung rechtsextremer Bestrebungen in beiden Bereichen ansetzen müssen. Zweitens bedeutet das in der Praxis für Stadtverwaltungen, die um eine Stärkung der Demokratie bemüht sind, dass sie sich ihrer Rolle bewusst sind: Ihr Handeln stärkt oder schwächt zivilgesellschaftliche Akteure, die sich für eine offene Gesellschaft einsetzen. Verwaltung ist nicht neutral, sie ist politisch. Das heißt natürlich nicht parteipolitisch – sondern politisch im Sinne des Grundgesetzes, für die Würde des Menschen.

Drittens ist es wichtig, dass sich jegliche Gegenstrategie klar gegen die Gefahren des Rechtsextremismus wendet und diese nicht hinter Imagekampagnen für Fachkräfte versteckt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Städte ein großes Potenzial für den Widerstand gegen die derzeitige rechtsextreme Entwicklung haben – und gleichzeitig nicht immun gegen gesamtgesellschaftliche Entwicklungen sind. Sie sind der Schauplatz, an dem neue Beziehungen zwischen dem lokalen Staat und Akteuren aus der Zivilgesellschaft und dem privaten Sektor verhandelt werden. Somit liegt es zum einen in der Hand der Akteure vor Ort, wie die Aushandlungsprozesse um den Aufstieg der extremen Rechten ausgetragen werden. Zum anderen liegt die Verantwortung aber auch bei Akteuren auf höheren politischen Ebenen (wie dem bayerischen Verwaltungsgerichtshof am Nürnberger Beispiel oder Förderpolitiken des Bundes und der Länder für Städte und Gemeinden im Allgemeinen), die lokale Ebene mit den Werkzeugen auszustatten, die es für erfolgreiche Gegenstrategien braucht. Städte werden genau durch ein solches Engagement, wie es die Stadt Nürnberg durch ihre Beteiligung am Bündnis gegen Rechtsextremismus zeigt, zu Bastionen der Demokratie. Gleichzeitig sind Städte nicht per se Innovationslabore für Demokratie, sondern immer von aktuellen gesellschaftspolitischen Machtverhältnissen durchzogen. Diese gilt es in den Blick zu nehmen, um nachhaltige Gegenstrategien gegen den Aufstieg der extremen Rechten zu organisieren. Im Falle des Nürnberger Urteils wird sich zeigen, wie sich diese Machtverhältnisse manifestieren – der Stadtrat hat mit großer Mehrheit beschlossen, gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofes in Revision zu gehen.



KONTAKT

Prof. Dr. Gala Nettelblatt

Bildnachweis:

Andreas Paßens Illustration aus Rathaus Nürnberg, Foto: Dalibri, Wiki Commons, CC BY SA 3.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>, S. 29

PUBLIKATION

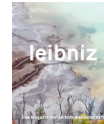


Nettelblatt, Gala (2025).

Negotiating Counterstrategies Against the Far Right in Cottbus, Germany: Shifting Relations of the State and Civil Society.

Territory, Politics, Governance, 13 (3), 324-343

ZUM WEITERLESEN



Leibniz-Magazin online (17.04.2024).

„Der Erfolg der AfD ist eine selbsterfüllende Prophezeiung“. Interview mit Politikwissenschaftlerin Teresa Völker. Teil des „Dossier Rechtsextremismus“.

leibniz-magazin.de/dossier-rechtsextremismus



Zick, Andreas; Küpper, Beate; Mokros, Nico (2023).

Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23.

Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUM WEITERHÖREN



Deutschlandfunk Kultur (17.01.2025):

Kulturhauptstadt Chemnitz. Fehlendes Bekenntnis gegen Rechtsextremismus?

deutschlandfunkkultur.de



Bundeszentrale für politische Bildung (2024):

Rechtsextremismus, ein ost-deutsches Problem? Podcast „Dimensionen des aktuellen Rechtsextremismus“.

youtube.com