

Kommunalwahlen in der Covid-19-Pandemie: Demokratischer Semi-Lockdown als Digitalisierungsschub?

Norbert Kersting

Im März 2020 führte die Covid-19-Pandemie zu gravierenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens und aller sozialen Kontakte. Es galten restriktive Abstandsregelungen bis hin zur Selbstisolation; Verwaltungen, Betriebe und Schulen wurden geschlossen (Lockdown), wobei die Maßnahmen in den verschiedenen Wellen der Pandemie in ihrer Tragweite variierten. Alternativ wurden für die Bevölkerung in Selbstisolation und „home office“ zum Teil neue digitale Online- und Offline-Kommunikationsinstrumente implementiert. Diese Digitalisierung bedeutete einen Stresstest für digitale Infrastruktur und bestehende Kommunikationssoftwarelösungen. In Deutschland wurden dabei Defizite und Mängel im internationalen Vergleich offensichtlich.

1. Kommunalwahlen und Covid-19-Pandemie

Auch auf der Kommunalebene wurden neue Kommunikationskanäle notwendig. So kam es vielfach zu gravierenden Veränderungen beim Tagesgeschäft der Gemeinderäte wie zum Beispiel bei der Organisation von Gemeinderats- und Ausschusssitzungen. Politische Entscheidungsprozesse auf der lokalen Ebene finden aber nicht nur in den repräsentativen Institutionen oder in der Kommunalverwaltung statt, sondern auch mittels neuer informeller Beteiligungsinstrumente.¹ Auf diesem Feld waren viele demokratische Innovationen seit den neunziger Jahren implementiert worden und fielen nun einem „demokratischen Lockdown“ zum Opfer. Insbesondere die Kommunikation zwischen Zivilgesellschaft und Politik war betroffen. Gleichzeitig kam es zu Einschränkungen bei den etablierten Formen der Lokalpolitik, insbesondere bei den anstehenden Kommunalwahlen.

Im Folgenden sollen die Strategien zur Krisenbewältigung bei den Kommunalwahlen in drei Bundesländern analysiert werden. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf dem jeweiligen Kontext der Wahlen, zum Beispiel den unterschiedlichen Wahlverfahren und den divergierenden Politiken im Umgang mit der Covid-19-Pandemie in den Bundesländern, aber auch lokal in den Kreisen und kreisfreien Städten. Dies wird angereichert durch drei Akzeptanzanalysen anhand von Umfragen unter Ratsmitgliedern im Vorfeld der Kommunalwahlen im September 2020 in Nordrhein-Westfalen, im März 2021 in Hessen sowie in Niedersachsen im September 2021. Über postalische standardisierte Umfragen wurden in den drei Bundesländern die Ratsmitglieder in allen Großstädten (mehr als 100.000 Einwohner), in allen Mittelstädten (20.000 bis 100.000 Einwohner) und in repräsentativ zufällig ausgewählten Kleinstädten angeschrieben. Der Rücklauf lag bei etwa 30 Prozent,

1 Vgl. Lars Holtkamp, Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Kommunal Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, in: PVS, 47. Jg. (2006), H. 4, S. 641 – 661; Björn Egner / David Sweeting / Pieter-Jan Klok (Hrsg.), Local Councillors in Europe, Wiesbaden 2013; Everhard Holtmann / Christian Rademacher / Marion Reiser, Kommunalpolitik. Eine Einführung, Wiesbaden 2017.

und es gab bei den offenen Fragen eine Vielzahl von Kommentaren, die das hohe Interesse der Gemeinderäte an dem Thema aufzeigte. In Nordrhein-Westfalen antworteten ca. 2.000, in Hessen und in Niedersachsen je etwa 1.000 Ratsmitglieder.

Die Untersuchung widmet sich insbesondere den unterschiedlichen Bewertungen durch die Gemeinderäte hinsichtlich der Vorbereitung der Kommunalwahl und möglicher Beeinträchtigungen während des Wahlkampfs. Zeigen sich hier bei den verschiedenen Parteien in den drei Bundesländern divergierende Einstellungsmuster – wie zum Beispiel im Blick auf Alter, Bildung und Herkunft aus kleinen bzw. Mittelstädten und Großstädten? Außerdem wird die interne und externe Kommunikation zwischen Rat und Verwaltung bzw. zwischen Politikern und Bürgern in den Kommunen auf gegriffen²: Inwieweit können digitale Ratsinformationssysteme hinreichenden politischen Austausch insbesondere zwischen Gemeinderat und kommunaler Verwaltung gewährleisten? Und: Wie kann die Kommune – aus Sicht der Gemeinderatsmitglieder – auch für den Kontakt mit den Bürgern ausreichende digitale Beteiligungsangebote machen?

2. Covid-19-Inzidenz in Deutschland

Die Covid-19-Pandemie ist durch unterschiedliche Wellen gekennzeichnet. Mit dem Ausbruch der Pandemie im chinesischen Wuhan Ende Dezember 2019 kam es zu einer rasanten Ausbreitung.³ Erste deutsche Fälle der Covid-Erkrankung zeigten sich im Februar 2020 in Bayern. Anfang März 2020 kam es in einigen Bundesländern zu ersten Kontaktbeschränkungen und zu einem sogenannten Semi-Lockdown. In den Treffen der Ministerpräsidenten wurden erst später Rahmenrichtlinien und Schwellenwerte festgelegt.⁴ Im föderalen System gab es in jedem Bundesland und auch lokal unterschiedliche Strategien und Regelungen. In Nordrhein-Westfalen wurde zum Beispiel am 13. März die Corona-Schutzverordnung verschärft.⁵ In diesem Zusammenhang wurden Restaurants und Gaststätten, Kindergärten und Schulen teilweise geschlossen, Treffen größerer Gruppen verboten, Kontakte innerhalb des Hauses stark reglementiert sowie Heimarbeit (Home Office) empfohlen. In den ersten Wochen der Pandemie wurde zwar eine Maskenpflicht in Geschäften, öffentlichen Gebäuden und Plätzen erlassen, aber medizinische Masken waren besonders knapp. Dieser Knappheit wurde in Deutschland mit der Akzeptanz von selbstgemachten Masken begegnet, bevor in den folgenden Monaten weitere Bevölkerungsgruppen mit medizinischen Masken sowie FFP2-Masken versorgt wurden. Zudem wurden in der Zwi-

- 2 Vgl. *Norbert Kersting / David Graubner*, Die digitale Transformation der deutschen Verwaltung. Analysen zu Marktversagen und Daseinsvorsorge in Zeiten der Covid-19-Pandemie, in: *Wolfgang Roters / Horst Gräf / Hellmut Wollmann* (Hrsg.), *Zukunft denken und verantworten*, Wiesbaden 2020, S. 231 – 252.
- 3 Vgl. Bundesministerium für Gesundheit, Coronavirus SARS-CoV-2: Chronik der bisherigen Maßnahmen, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus/chronik-coronavirus.html> (Abruf am 29. Dezember 2021).
- 4 Vgl. *Andrea Römmele*, Entdemokratisierung, in: *Martin Florack / Karl-Rudolf Korte / Julia Schwanholz* (Hrsg.), *Coronakratie*, Frankfurt am Main 2021, S. 167 – 174.
- 5 Vgl. Land NRW, Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (CoronaSchoVo), https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2020-03-30_coronaschovo_idf_der_aendvo.pdf (Abruf am 22. November 2021).

schenzeit die Grenzen zu Hochinzidenzländern stärker kontrolliert und Quarantänebedingungen auferlegt. Aufgrund eines Mangels an Antigen-Schnelltests und PCR-Tests blieben diese für Bevölkerungsgruppen mit starken Symptomen vorbehalten. Im Sommer 2020 hatte sich die pandemische Lage etwas entspannt, es fehlte aber weiter an Infrastruktur.

3. *Organisation und Kontextbedingungen der Kommunalwahlen: erhebliche Beeinträchtigungen durch die Pandemie*

Die Kommunalwahlen im September 2020 in Nordrhein-Westfalen fielen in das erste Jahr der Pandemie. In den Kommunen wurden bereits seit Februar 2020 Corona-Krisenstäbe eingesetzt, die lokale und regionale Maßnahmen ergriffen. Letztere wurden durch die Landesregierung bzw. durch die Ministerpräsidentenkonferenz mit der Bundesregierung präzisiert.

Treffen von größeren Gruppen und haushaltsfremden Personen waren seit März 2020 stark eingeschränkt. Obwohl sich die Inzidenz im Laufe des Sommers weiterhin abschwächte, galten in den Innenstädten Beschränkungen und Maskenpflicht innerhalb der Gebäude wie auch auf stark frequentierten Plätzen. Das Versammlungsverbot von mehr als zwei Personen sowie weiterführende Abstands- und Hygieneregeln betrafen insbesondere einige Landkreise, die als Risikogebiete identifiziert worden waren.

Auch wenn es seit Mai 2020 zu einigen Lockerungen kam, konnten bestimmte Beteiligungsinstrumente nicht genutzt werden, und das lokalpolitische Leben wurde weitgehend lahmgelegt. Viele öffentlichkeitswirksame Formen politischer Partizipation waren nicht mehr möglich (siehe zum Beispiel die Fridays for Future Demonstrationen). Starke Proteste gab es lediglich von Corona-Leugnern, die die Corona-Verordnungen und die Maskenpflicht kritisierten. Auch informelle deliberative Bürgerbeteiligungsprozesse, zum Beispiel bei Planungsverfahren im Rahmen von Open Government-Strategien wurden zurückgestellt. Diese waren im Rahmen von demokratischen Innovationen von den Parlamenten und Verwaltungen angeboten und organisiert worden („invited space“) und hatten seit den neunziger Jahren einen enormen Aufschwung erlebt (zum Beispiel Bürgerhaushalte, Beiräte, Offene Foren).⁶

Vielfach übernahm neben den Krisenstäben auch die Verwaltung Sonderaufgaben. Insbesondere die Hauptausschüsse wurden anstelle von den Gemeinderäten als parlamentarische Kontroll- und Planungsinstitution angesehen.⁷ Da für Großveranstaltungen besondere Abstandsregelungen galten, fielen Ratssitzungen entweder aus oder wurden lediglich in halber Besetzung durchgeführt. Dabei kam es zu großen Protesten der kleineren Parteien und parteilosen Kandidaten, die sich nicht berücksichtigt fühlten. In wenigen größeren Städten tagte der Rat vor der Sommerpause 2020, zum Teil als letzte Sitzung vor der Kommunal-

6 Vgl. *Norbert Kersting*, Participatory Turn? Comparing Citizen and Politicians Perspectives on Online and Offline Local Political Participation, in: *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 14. Jg. (2016), H. 2, S. 225 – 249.

7 Vgl. *Anja Jungvogel*, Bergkamener Rat ist zu groß für den Saal. Haupt- und Finanzausschuss entscheidet während der Corona-Krise, in: *Stadt Spiegel* vom 6. Mai 2020, https://www.lokalkompass.de/stadtspiegel-kamen/c-politik/bergkamener-rat-ist-zu-gross-fuer-den-saal_a1363011 (Abruf am 23. Dezember 2020).

wahl in größeren Sport- oder Messehallen. Dabei bestand die Maskenpflicht lediglich auf dem Weg in die Ratssitzung, in der eine Vielzahl von Themen vorheriger ausgefallener Sitzungen aufgearbeitet werden musste. Besonders negativ wurden die zahlreichen Videokonferenzen bewertet, die Fraktionssitzungen ermöglichten, aber Kommunikation und Diskussion nur begrenzt zuließen. Zudem wurden sowohl in Rats- als auch in Ausschusssitzungen Risikogruppen häufig ausgeschlossen. Grundsätzlich wurde moniert, dass die Covid-19-Pandemie die Zeit der Exekutive sei, in der die Kompetenzen der Fraktionsspitzen sowie der Exekutive, das heißt besonders der Bürgermeister, stark zugenommen habe. Insbesondere dringliche Entscheidungen basierten – so die Kritik der Gemeinderäte – nicht auf einer breiten Beteiligung der gewählten Politiker.

In Nordrhein-Westfalen wurden im September 2020 alle Gemeinderäte sowie die Bürgermeister gewählt. Gleichzeitig fand die Wahl der Bezirksvertretungen und des Integrationsrates statt. Im Januar 2020 begann die Vorbereitung für die Kandidaten- und Listenaufstellung. §§ 15 und 16 des Kommunalwahlgesetzes von Nordrhein-Westfalen von 2019 sehen vor, dass bis zum 59. Tag vor der Wahl politische Parteien (im Sinne von Art. 21 GG), Wählergruppen und Einzelbewerber Wahlvorschläge für die Wahl in den einzelnen Wahlbezirken sowie Reservelisten⁸ einreichen können und nur in Sonderfällen verspätete Unterzeichnung berücksichtigt werden. Das im KWahlG detailliert geregelte Verfahren für diese Wahlvorschläge findet in den Wahlbezirken statt. 40 Tage vor der Wahl wird über die Zulassung des Wahlvorschlags entschieden (§§ 17 und 18 KWahlG, §§ 31 und 75 KWahlO).⁹ Nach § 17 Abs. 1 KWahlG kann die Aufstellung der Wahlbewerber in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung im Wahlgebiet erfolgen. Mit dem Ausbruch der Pandemie hatte zwar in einigen Kommunen bereits der Wahlkampf begonnen, aber Mitte März hatten viele Listenparteitage noch nicht stattgefunden.

So wurde die Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen zum ersten deutschen Stresstest für die Wahlämter unter Pandemiebedingungen. Nur begrenzt konnte man auf die Erfahrungen der Kommunalwahl in Bayern zurückgreifen, bei der die zum Teil notwendige Stichwahl zur Bürgermeisterwahl als reine Briefwahl stattfand.¹⁰ Das Düsseldorfer Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung rief die Kommunen dazu auf, vor allem neue Wählergruppen stärker zu unterstützen. Es zeigte sich, dass zum Teil die Räumlichkeiten für die Veranstaltungen zur Kandidatennominierung ebenso wie die finanziellen Mittel zur Einhaltung der Hygienebestimmungen bei kleineren Wählergruppen fehlten. Die versprochene Unterstützung kleinerer Parteien fand zum Teil nicht statt, kostenlose Räume wurden nicht zur Verfügung gestellt.

Im Juni 2020 wurde das nordrhein-westfälische Kommunalwahlgesetz aufgrund von Kritik mehrerer Parteien verändert. So wurde die Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge um elf Tage verlängert, und die Gemeinden erhielten acht weitere Tage zu deren Prüfung, so dass Wahlvorschläge bis zum 48. Tag vor der Wahl eingereicht werden konnten. Außer-

8 In Nordrhein-Westfalen hat bei den Wahlen zum Gemeinderat jeder Wähler eine Stimme für Kandidat und Partei. Die Zahl der Wahlbezirke beträgt die Hälfte der Mitgliederzahl des Rates und es werden gegebenenfalls Ausgleichsmandate zugeteilt.

9 Vgl. auch *Karl-Rudolf Korte*, Wahlen in Nordrhein-Westfalen. Kommunalwahl – Landtagswahl – Bundestagswahl – Europawahl, Frankfurt am Main 2020.

10 Vgl. *Norbert Kersting*, Briefwahl im internationalen Vergleich, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 33. Jg. (2004), H. 3, S. 341 – 351.

dem wurde die Zahl der Unterstützer deutlich verringert.¹¹ Die Prüfung der Wahlvorschläge konnte aufgrund einer Aufstockung des Personals problemlos erfolgen.

Insbesondere kleinere Parteien und Wählergruppen, die häufig noch nicht im Stadtrat vertreten waren, traten trotz dieser Erleichterungen nicht zur Wahl an. Die Ausweitung der Fristen reichte für viele potentielle Wählerlisten und Initiativen nicht aus, und Wahlvorschläge von unabhängigen Wählergruppen wurden teilweise zurückgenommen. Dies galt nicht für die Wählergruppen und Parteien, die bereits im Stadtrat vertreten waren. Sie bekamen die Möglichkeit, Mitgliederversammlungen als Videokonferenzen abzuhalten. Die Lockerung der Kommunalwahlgesetzgebung im Sommer 2020 ermöglichte es zudem einigen Parteien in den Kommunen nicht rechtzeitig, Präsenz-Parteitage abzuhalten. Da die Listenparteitage häufig nicht rechtzeitig stattgefunden hatten und die Zustimmungserklärungen der Kandidaten sich verzögerten, fielen Nominierungsveranstaltungen in die Zeit des Sommerurlaubs. Kritisiert wurde vielfach auch, dass häufig alte schriftliche Formulare benutzt werden mussten, weil Onlineformulare nicht zur Verfügung standen.

Die Änderungen im Kommunalwahlgesetz von 2020 erlaubten eine Vergrößerung der Stimmbezirke von 2.500 Wahlberechtigten auf 5.000, was eine Verringerung der Wahllokale bedeutete. Da man gleichzeitig von einem hohen Anteil an Briefwählern und Vorabwählern im Rathaus ausging, glaubte man, hierüber Wartezeiten verhindern zu können. Die Reduktion der Wahllokale hing auch damit zusammen, dass früher verwendete Räume nicht zur Verfügung standen, da hier die Hygiene- und Abstandsregeln nicht eingehalten werden konnten. Pflegeeinrichtungen und Altersheime, die Risikogruppen beherbergen, konnten ebenfalls nicht genutzt werden. In den Wahllokalen wurde das Vermummungsverbot aufgehoben, und Wahlvorstände wie Wahlhelfer trugen Mund- und Nasenschutz. Bislang häufig rekrutierte ältere Wahlhelfer wurden als Risikogruppen nicht berücksichtigt und stattdessen verstärkt Mitarbeiter der Kommunalverwaltung herangezogen. Erfahrungen aus den Wahlen in Bayern ließen vermuten, dass die Zahl der Briefwähler deutlich zunehmen würde. Hier ging man in dem durch viele größere Städte geprägten Nordrhein-Westfalen von einem Zuwachs auf über 60 Prozent aus. Das Landeswahlgesetz erlaubt zwar kein Kumulieren und Panaschieren, das bereits bei anderen Wahlen häufig zu längeren Schlangen und Wartezeiten vor den Wahllokalen geführt hatte. Dennoch kam es am Wahltag, an dem die Gemeinderatswahlen und der erste Wahlgang zur Oberbürgermeisterwahl stattfanden, zu teilweise langen Wartezeiten, was aber nicht zu Klagen führte.

Unabhängige Wählergruppen, zum Beispiel die Familien-Partei Deutschlands, wie auch unabhängige Personen initiierten insgesamt zwölf Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalens gegen die Wahl. Sie plädierten für eine Verschiebung der Wahl auf November 2020 bzw. das Frühjahr 2021 und begründeten dies mit den bestehenden Kontaktsperren sowie mit der Verzögerung beim Einreichen der Wahlunterlagen. Die Klagen wurden abgelehnt, auch da eine Verschiebung in den Oktober eine Überschneidung mit den nordrhein-westfälischen Schulferien beinhaltet hätte.¹² Des Weiteren hätte dies die Wahlperiode insbesondere der Verwaltungschefs, die ohnehin aufgrund der Harmonisierung von Bürgermeister- und Gemeinderatswahlen verlängert worden war, zusätzlich ausgedehnt.

11 Vgl. Land NRW, Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahl 2020, Paragraph 13.

12 Vgl. Bekanntmachung der Neufassung des Kommunalwahlgesetzes (Kommunalwahlgesetz), Gelte-
tende Gesetze und Verordnungen (SGV. NRW.), https://recht.nrw.de/lmi/owa/pl_text_aneignen?v_id=452004012111440485 (Abruf am 24. August 2022).

In der Umfrage unter Gemeinderatsmitgliedern sprachen sich 60 Prozent gegen eine Verschiebung der Kommunalwahl aus. Dies wurde stärker in den kleineren Parteien, nämlich von 44 Prozent ihrer Gemeinderäte, und in der Linkspartei von 74 Prozent gefordert. Demgegenüber waren zwei Drittel der FDP-Ratsmitglieder und drei Viertel der CDU-Ratsmitglieder gegen eine Verschiebung, während etwa ein Fünftel diese präferiert hätte.¹³ Auch wollte man nicht dem Beispiel der Stichwahlen in Bayern folgen und die Kommunalwahl als reine Briefwahl abwickeln. Etwa zwei bis drei Monate vor der Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen sprachen sich nur etwa 14 Prozent der Ratsmitglieder für dieses Verfahren aus, etwa zwei Drittel waren dagegen. Dabei divergierte das Votum kaum zwischen den Parteien. Es zeigte sich aber, dass insbesondere in Kleinstädten Gemeinderatsmitglieder die reine Briefwahl häufiger akzeptierten.

Die Kommunikation zwischen Politikern und Bürgern war im besonderen Maß eingeschränkt. Einige Wahlkampfveranstaltungen hatten bereits im Januar und Februar 2020 stattgefunden. Damit wollten vor allem neue Kandidaten rechtzeitig auf sich aufmerksam machen. Mit dem Semi-Lockdown im März 2020 kam der Wahlkampf dann aber weitgehend zum Erliegen. Während des Wahlkampfs im Sommer bestand trotz einiger befristeter Lockerungen weiterhin weitgehende Maskenpflicht in den Innenstädten. Große Wahlkampfveranstaltungen in Innenräumen waren nicht möglich, und von Hausbesuchen wurde aufgrund der Abstandsregelung weitgehend abgesehen.¹⁴ Stattdessen zeigte sich ein starkes Engagement im Internet. Der digitale Wahlkampf, der in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern wie Großbritannien, Frankreich und den USA bislang eine geringere Rolle gespielt hatte, erhielt einen enormen Schub. Gerade die sozialen Netzwerke, insbesondere Instagram und Facebook sowie in geringerem Maße Twitter wurden zunehmend eingesetzt. Zudem gewann auch der Plakatwahlkampf erneut an Bedeutung. In der Folgezeit kam es mit der schrittweisen Öffnung des politischen Lebens zu Wahlkampfveranstaltungen und trotz Maskenpflicht zu Straßenkampagnen und Wahlkampfständen in den Innenstädten. Dennoch wurde von den Ratsmitgliedern betont, dass das persönliche Gespräch, insbesondere mit bildungsfernen Schichten, nicht durch Telefongespräche, Videokonferenzen oder E-Mails kompensiert werden könne.

Die Kommunalwahlen in Hessen, die für März 2021 anberaumt waren, fanden vor dem Hintergrund einer sich mit dem Winterbeginn verschärfenden Pandemielage statt. Ab dem 1. Dezember 2020 wurde zunächst ein Semi-Lockdown verfügt und die häuslichen Kontakte wurden restriktiver gehandhabt. Am 16. Dezember 2020 kam es zu einem vollständigen Lockdown, der die Schließung der Schulen und nicht lebensnotwendiger Geschäfte beinhaltete („Notbremse“). Diese Einschränkungen galten bis zum Ende des Frühjahres 2021. Dabei galten in den Bundesländern unterschiedliche Covid-19-Regelungen. In Hessen wurde aufgrund geringerer Inzidenzen die Maskenpflicht in Innenstädten nicht umgesetzt. Auch blieben Fitnessstudios und ähnliche Einrichtungen geöffnet. Am Wochenende vor der Wahl am 14. März wurden einige Geschäfte wieder geöffnet. Dennoch fand ein Wahlkampf nicht statt. Daran änderte auch die erstmalige Verfügbarkeit von Impfstoffen

13 Vgl. *Norbert Kersting*, COVID-19-Pandemie und politische Institutionen. Lokale Politik und Wahlen, in: PVS, 62. Jg. (2021), H. 2, S. 325 – 339.

14 Vgl. Land NRW, Welche Regelungen gelten für Veranstaltungen und Versammlungen?, <https://www.land.nrw/de/wichtige-fragen-und-antworten-zum-corona-virus> (Abruf am 29. September 2020).

im Januar 2021 nichts, denn dieser wurde priorisiert und insbesondere zunächst den Risikogruppen und der älteren Bevölkerung angeboten.

Die organisatorische Vorbereitung der Kommunalwahl in Hessen war mit ähnlichen Problemen konfrontiert und traf auf entsprechend starke Kritik durch die Gemeinderatsmitglieder wie in Nordrhein-Westfalen. Die allgemeinen Kontextbedingungen waren einerseits einfacher als in Nordrhein-Westfalen. So liegt das Wahlalter bei 18 Jahren; zudem finden Bürgermeisterwahl und Gemeinderatswahlen getrennt voneinander statt. Mit der Einführung von Kumulieren und Panaschieren in den 1990ern kommt andererseits ein erschwerender Faktor für die Organisation der Wahlen hinzu: Die Wähler besitzen so viele Stimmen, wie „Stadtverordnete“ im Gemeinderat gewählt werden (zum Beispiel in Frankfurt 93). Und neben der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung wurden in vielen kreisangehörigen hessischen Städten auch Kreistage, Ausländerbeiräte und Ortsbeiräte gewählt.

Die Wahlvorbereitung in Hessen im Herbst und frühen Winter 2020 war durch den Semi-Lockdown und den – kurze Zeit später verfügten – vollständigen Lockdown im Dezember betroffen. Während im Vorfeld der Landtagswahl in Baden-Württemberg der Verfassungsgerichtshof am 9. November 2020 festgestellt hatte, dass die Anzahl der erforderlichen Unterstützerunterschriften wegen der Corona-Pandemie anzupassen sei, sprach sich der Hessische Landtag für eine Beibehaltung der alten Anzahl aus. Versuche der Partei Volt (Hessen) und der Piratenpartei, den Landtag im November zu einer Gesetzesnovelle zwecks einer Reduktion der Unterstützungsunterschriften zu bewegen, schlugen fehl.

Im Laufe des Jahres 2021 konnte nahezu allen Impfwilligen ein Impfangebot gemacht werden, und ein großer Teil der Erwachsenen war bereits zweimal geimpft. Für die Kommunalwahl in Niedersachsen am 21. September des Jahres bedeutete dies, dass ein – wenn auch zögerlicher – Wahlkampf wieder in den Innenstädten veranstaltet werden konnte. Zudem wurde die Kampagne durch die zwei Wochen später stattfindende Bundestagswahl intensiviert.

Die Organisation der Kommunalwahl war aber trotz ihrer Abschwächung in den Sommermonaten stark von der Pandemie betroffen. In Niedersachsen sind die Gemeinderatswahlen von den Bürgermeisterdirektwahlen getrennt. Nur in wenigen Städten, zum Beispiel in Osnabrück, fand gleichzeitig die Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters statt. Bei den Kommunalwahlen werden aber vielfach neben den Gemeindevertretungen auch die Kreistage und Ortbezirksvertretungen oder Vertretungen in der Metropolregion Hannover gewählt. Die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens ist in Niedersachsen begrenzt; es dürfen nur drei Stimmen abgegeben werden, was die Stimmabgabe und die Auszählung im Vergleich zu Hessen erleichtert. Ausländerbeiräte sind nicht in der Gemeindeordnung verankert, existieren aber mittels einer Urwahl in größeren Städten. Das Wahlalter liegt bei Kommunalwahlen bei 16 Jahren.

Im Juni 2021 senkte der Niedersächsische Landtag die Quoren für die erforderlichen Unterstützungsunterschriften für die Wahlen zu den Gemeinderäten und die Direktwahl, um der Entwicklung und den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wahlvorbereitungen Genüge zu tun.¹⁵ In Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern wurden nun 20 Unterstützungsunterschriften benötigt während in kleineren Gemeinden 30 Unterschriften ausreichten.

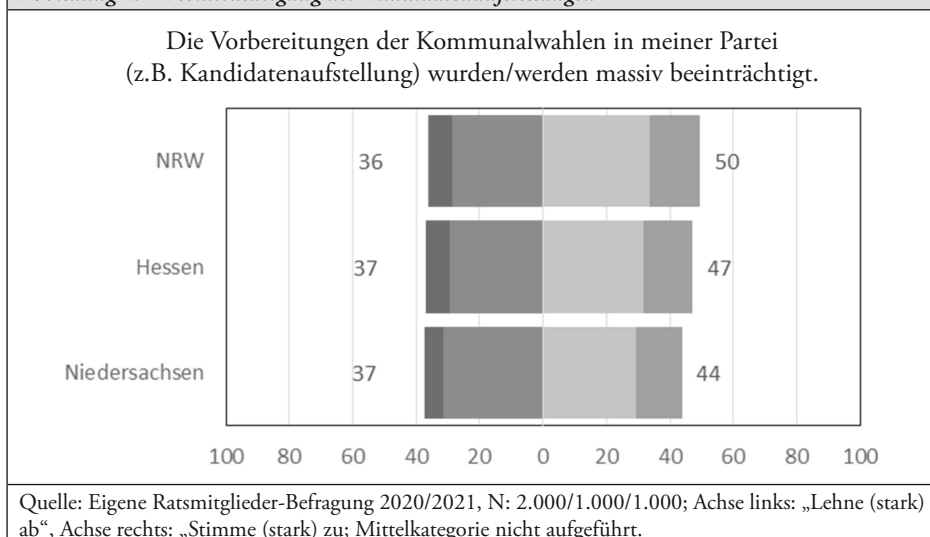
4. Corona-Auswirkungen auf die Kommunalwahlen in den Augen der Gemeinderäte

In Nordrhein-Westfalen beschrieben die Gemeinderäte große Probleme bei der Vorbereitung der Kommunalwahl. Demnach wurde die Kandidatenaufstellung massiv beeinträchtigt. Insgesamt monierten 50 Prozent der Gemeinderäte erhebliche Einschränkungen wegen der Pandemie, während 36 Prozent dieser Einschätzung widersprachen (vgl. Abbildung 1). Dabei war die Unzufriedenheit in der Linkspartei, aber auch in der SPD und bei den Grünen größer: 67 Prozent der Linken und 56 bzw. 57 Prozent der Gemeinderäte von SPD und Grünen kritisierten die Beeinträchtigung. Weniger als ein Viertel bei der Linken und weniger als ein Drittel bei SPD und Grünen sahen keine Probleme. Etwa ein Fünftel der Befragten zeigte gemischte Einstellungen. Demgegenüber kritisierten nur 37 Prozent der CDU-Gemeinderäte die Einschränkungen bei der Kandidatenaufstellung im Vorfeld der Kommunalwahlen. Nahezu die Hälfte teilte diese Auffassung nicht.

Deutlich stärker fiel die Kritik an der Durchführung des Wahlkampfs in Nordrhein-Westfalen aus (vgl. Abbildung 2). 71 Prozent aller Gemeinderäte sahen den Wahlkampf durch die Corona-Krise massiv beeinträchtigt, und nur 17 Prozent waren nicht dieser Meinung. Zwölf Prozent hatten eine gemischte Einschätzung. Hier bewerteten auch die CDU-Gemeinderäte dies mehrheitlich (60 Prozent) als negativ. Ein Viertel (24 Prozent) konstatierte keine massive Beeinträchtigung des Wahlkampfs. Dies wurde deutlich kritischer bei SPD (78 Prozent), Grünen (78 Prozent) und insbesondere bei den politischen Vertretern der Linkspartei (87 Prozent) gesehen. Auch in den Kleinparteien kritisierten 75 Prozent den „Corona-Wahlkampf“. Bei SPD und Grünen wie auch bei den Kleinparteien waren etwas mehr als zehn Prozent mit ihm zufrieden.

Bei weiterführenden Fragen zeigte sich sehr deutlich, dass eine Verschiebung der Wahl nur von etwa einem Drittel als sinnvoll angesehen wurde und nur etwas mehr als jeder Zehnte sich eine reine Briefwahl vorstellen konnte. Online-Wahlen sahen nur drei Prozent aller Gemeinderäte als Option.

Abbildung 1: Beeinträchtigung der Kandidatenaufstellungen



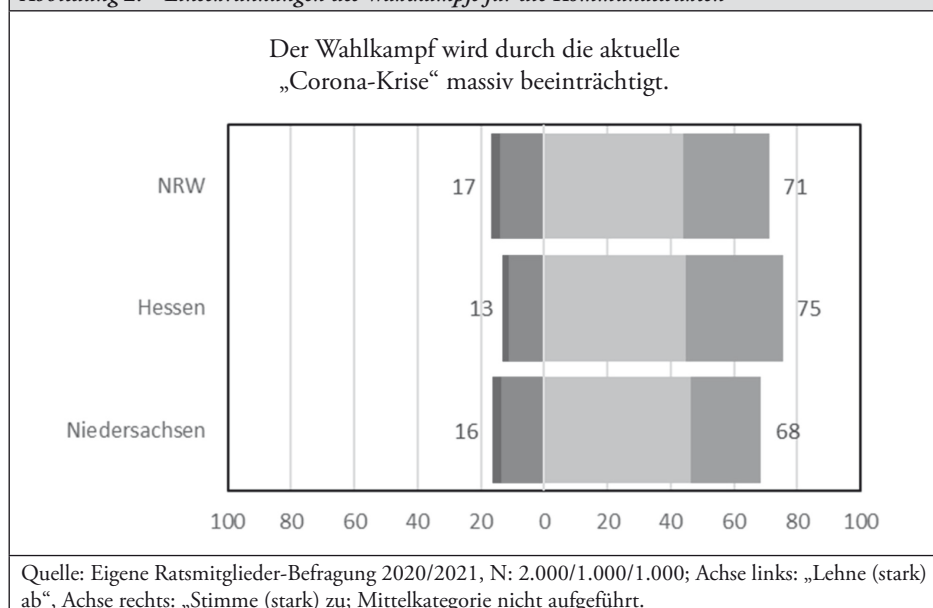
Das Vorfeld der Kommunalwahlen in Hessen fiel in eine Phase der Verschärfung der Covid-19-Einschränkungen. Bestimmte Vorkehrungen hatten aber bereits gegriffen. 47 Prozent der Gemeinderäte sahen dennoch die Kandidatenaufstellung und die Vorbereitung der Kommunalwahl als massiv beeinträchtigt an (vgl. Abbildung 1). 37 Prozent erkannten hingegen keine Probleme. Deutlich stärkere Kritik wurde innerhalb der SPD, aber auch bei FDP und Linkspartei geäußert. Geringere Unzufriedenheit äußerten die Politiker von CDU (43 Prozent) und Grünen (40 Prozent).

Der Wahlkampf wurde allerdings von 75 Prozent der Gemeinderäte als massiv beeinträchtigt eingeschätzt (vgl. Abbildung 2). Nur 13 Prozent sahen keine Probleme aufgrund der aktuellen Corona-Krise. Auch hier sind CDU und Grüne leicht unterdurchschnittlich vertreten. Politiker von Linkspartei, SPD und FDP kritisierten stärker die negativen Corona-Effekte auf den Wahlkampf. In allen Parteien war nur jeder zehnte mit dem Wahlkampf unter Pandemiebedingungen zufrieden.

Auf die Frage, ob die Kommunalwahl als reine Briefwahl durchgeführt werden solle, antworteten 28 Prozent der hessischen Stadtverordneten mit Ja, während 55 Prozent dies ablehnten. 17 Prozent waren unentschieden. Eine noch deutlichere Ablehnung erfuhr die reine Online-Wahl, die lediglich acht Prozent forderten, während 83 Prozent diese sehr kritisch sahen. Etwa 20 Prozent plädierten für eine Verschiebung der Wahl, gegen die sich 71 Prozent aussprachen.

Die hessischen Gemeindevertreter übten im Dezember 2020 und Januar 2021 trotz der stärkeren Restriktionen und des Lockdowns auch eine härtere Kritik an den Maßnahmen, zum Beispiel an der Einsetzung des Haupt- und Finanzausschuss als Substitut für die Gemeinderatssitzung. Dies lehnten 38 Prozent ab, nur 53 Prozent erachteten es als sinnvoll. Die Begrenzung der kommunalen Vertretung auf maximal halbe Größe wurde von 55 Prozent abgelehnt, während 29 Prozent es für eine praktikable Lösung hielten.

Abbildung 2: Einschränkungen des Wahlkampfs für die Kommunalwahlen



In Niedersachsen zeigte sich im Sommer 2021 im Vorfeld der Kommunalwahlen im September eine etwas entspanntere Lage. Der strenge Lockdown war zum Teil zurückgenommen worden, und im parallel stattfindenden Bundestagswahlkampf war stellenweise sogar eine Rückkehr zu Vor-Corona Zeiten zu beobachten. Dennoch kritisierten 44 Prozent der Gemeinderäte die massive Beeinträchtigung der Kandidatenaufstellung und andere Vorbereitungen der Kommunalwahlen (vgl. Abbildung 1). Demgegenüber waren 37 Prozent nicht dieser Meinung. Auch hier zeigen sich parteipolitische Unterschiede: Während die Unzufriedenheit insbesondere bei der SPD (51 Prozent) und der Linkspartei (58 Prozent) sehr groß war, waren die Kritiker in den anderen Parteien – CDU mit 41, FDP mit 42 und Grüne mit 37 Prozent – zwar in der Mehrheit, aber ihnen standen auch große Gruppen entgegen, die keine massive Beeinträchtigung empfanden. Bei den Kleinparteien fand sich ebenfalls eine große Gruppe Unzufriedener (49 Prozent), während nur 22 Prozent keine Probleme sahen. In der CDU teilten 45 Prozent diese Auffassung. Bei den Grünen wie auch bei der FDP waren es ein Drittel der Gemeinderäte. Deutlich wurde die stärkere Kritik in der Linkspartei, wo etwas mehr als jeder zehnte massive Beeinträchtigungen sah.

Beim Wahlkampf wurden auch in Niedersachsen entsprechende Probleme offensichtlich (vgl. Abbildung 2). Insgesamt sagten zwei Drittel (68 Prozent), dass der Wahlkampf stark beeinträchtigt worden sei. Nur 16 Prozent sahen dies anders. Überdurchschnittlich viel Kritik gab es hier insbesondere in der CDU (73 Prozent), in der SPD (78 Prozent) und in der Linkspartei (74 Prozent). Hingegen sahen nur 54 Prozent der Grünen und 58 Prozent der FDP-Gemeinderäte massive Beeinträchtigungen. In beiden Parteien war etwa ein Fünftel der gegenteiligen Meinung. Bei CDU, SPD und Linkspartei gehörten nur um die zehn Prozent in diese Gruppe der Zufriedenen. Unabhängige Wählergruppen und Kleinparteien wiesen ein gemischtes Bild auf. Auch hier wurde mit deutlicher Mehrheit von bis zu zwei Dritteln der Gemeinderäte eine Beeinträchtigung des Wahlkampfs kritisiert. Etwa ein Fünftel der Gemeinderäte beklagte keine gravierenden Probleme.

5. Digitale Alternativen in der lokalpolitischen Kommunikation

Die Covid-19-Pandemie bewirkte aufgrund der Kontaktbeschränkungen eine drastische Reduktion von Präsenzveranstaltungen. Neben Parteitag und Wahlkampfveranstaltungen konnten auch politische Gremiensitzungen nicht stattfinden, sondern wurden als Videokonferenzen durchgeführt. Durch die notwendig gewordene Digitalisierung wurden Defizite bei der digitalen Infrastruktur wie auch bei der erforderlichen Softwareausstattung augenfällig. Bei der Überführung von öffentlichen politischen Präsenzveranstaltungen in Videokonferenzen zeigten sich große Probleme in Bezug auf den Datenschutz. Dabei wurde die Nutzung von sich neu etablierenden Software-Instrumenten wie zum Beispiel Zoom und Teams von den kommunalen Verwaltungen und Organisationen unterschiedlich streng gehandhabt.

Digitale interne Kommunikationskanäle waren zum einen notwendig, um die Kommunikation der Verwaltung mit der Politik aufrechtzuerhalten. Hier hatten in den vergangenen Jahren einige Kommunen Ratsinformationssysteme implementiert. Hierbei geht es insbesondere um die Information der Ratsmitglieder. Sie bieten Kanäle für die Kommunikation der Politiker untereinander und mit der Verwaltung. Dem Ratsinformationssystem kam mangels Präsenzveranstaltungen und direkten persönlichen Kontakten eine besondere

Aufgabe zu. Des Weiteren stand der Kontakt zwischen Verwaltung und Politik mit den Bürgern im Vordergrund (externe Kommunikation). Digitale Beteiligungsplattformen dienen nicht nur der Bürgerinformation. Sie bieten zunehmend auch Kommunikationskanäle und Abstimmungstools (siehe zum Beispiel Adhocracy, Consul). Entsprechende Online-Beteiligungsplattformen bestehen nur selten und sind oft auf bestimmte Funktionen wie zum Beispiel digitale Online-Bürgerhaushalte begrenzt.¹⁶ Im Folgenden soll die Akzeptanz und Bewertung der Gemeinderatsmitglieder bezüglich der Ratsinformationssysteme und der Online-Beteiligungsinstrumente analysiert werden. Dabei liegt der Schwerpunkt der Analyse auf einem Vergleich zwischen Hessen und Niedersachsen, da für Nordrhein-Westfalen noch keine Daten vorliegen.

5.1. Ratsinformationssysteme und Online-Plattformen in Hessen

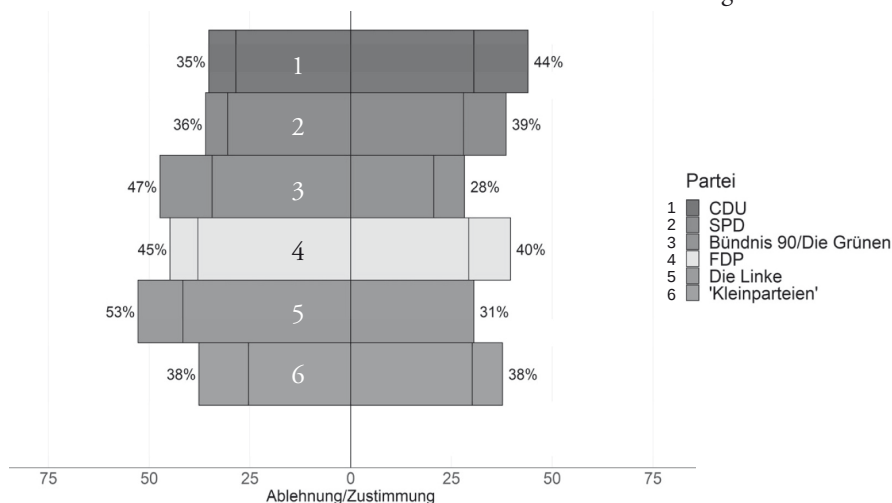
Die Gemeinderatsmitglieder in Hessen sind bei der Bewertung ihrer digitalen Ratsinformationssysteme gespalten. 37 Prozent gaben an, dass ihnen während der Pandemie ausreichend Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten über digitale Ratsinformationssysteme geboten wurden. Eine nahezu gleich große Gruppe von 39 Prozent sah eine ausreichende Ausstattung nicht als gegeben an. Etwa ein Viertel der befragten Stadtverordneten ist geteilter Meinung. Dabei werden starke Unterschiede zwischen den Parteien deutlich. Während CDU- und FDP-Vertreter mit 44 bzw. 40 Prozent die digitalen internen Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten positiv bewerteten, gaben nur 28 Prozent der Grünen und 31 Prozent der Linken den digitalen Ratsinformationssystem ihrer Stadt gute Noten (vgl. Abbildung 3). Die Kleinparteien unterscheiden sich kaum von der Gesamtheit der Ratsmitglieder. Kritik wurde von den Grünen (47 Prozent), den Liberalen (45 Prozent) und den Linken (53 Prozent) geäußert. Weniger kritisch sind Vertreter von CDU (35 Prozent) und SPD (35 Prozent) sowie der Kleinparteien (38 Prozent).

Online-Bürgerplattformen werden als zusätzlicher Kommunikationskanal zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung betrachtet. Auch in Hessen betrafen die Corona-Einschränkungen in besonderem Maße Kontakte innerhalb der Zivilgesellschaft bzw. die Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Nur ein Viertel aller hessischen Stadtverordneten war der Meinung, dass die Kommunen den Bürgerinnen und Bürgern ausreichende digitale Angebote machen. 51 Prozent sehen diese als defizitär an. 24 Prozent waren bei dieser Frage unentschieden. Die digitalen Bürgerkontakte wurden insbesondere von CDU- (34 Prozent), aber auch von SPD-Politikern (27 Prozent) eher besser bewertet; 14 Prozent der Gemeinderatsmitglieder der Linkspartei und der FDP sowie 21 Prozent der Stadtverordneten der Grünen gaben gute Noten (vgl. Abbildung 4). Besonders viele Unzufriedene finden sich in den unabhängigen Wählergruppen, bei den Grünen und auch in der SPD. Massive Kritik gibt es in den Reihen Grünen, der Linken und der FDP (59 bis 61 Prozent) wie auch mehrheitlich bei CDU (48 Prozent), SPD (43 Prozent) und den Kleinparteien (54 Prozent).

16 Vgl. *Norbert Kersting* (Hrsg.), *Urbane Innovation*, Wiesbaden 2017, S. 81 – 121; *ders. / Sebastian Schneider*, *Neue Machtansprüche in der Kommunalpolitik. Die Einstellungen der Ratsmitglieder zur Bürgerbeteiligung*, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10. Jg. (2016), H. 3/4, S. 311 – 339.

Abbildung 3: Die Beurteilung der Ratsinformationssysteme durch die hessischen Gemeinderatsmitglieder

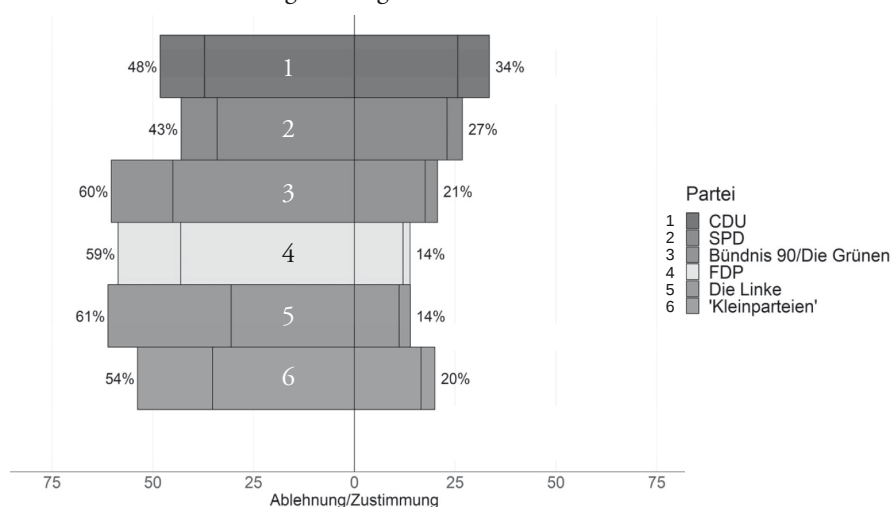
Das digitale Ratsinformationssystem bietet den Ratsmitgliedern in der Pandemie ausreichende Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten.



Quelle: Eigene Ratsmitglieder-Befragung 2021, N: 1.000; Achse links: „Lehne (stark) ab“, Achse rechts: „Stimme (stark) zu; Mittelkategorie nicht aufgeführt.

Abbildung 4: Die Beurteilung von Online-Plattformen durch die hessischen Gemeinderatsmitglieder

Die Kommune macht für Bürger ausreichende digitale Angebote in der Pandemie.



Quelle: Eigene Ratsmitglieder-Befragung 2021, N: 1.000; Achse links: „Lehne (stark) ab“, Achse rechts: „Stimme (stark) zu; Mittelkategorie nicht aufgeführt.

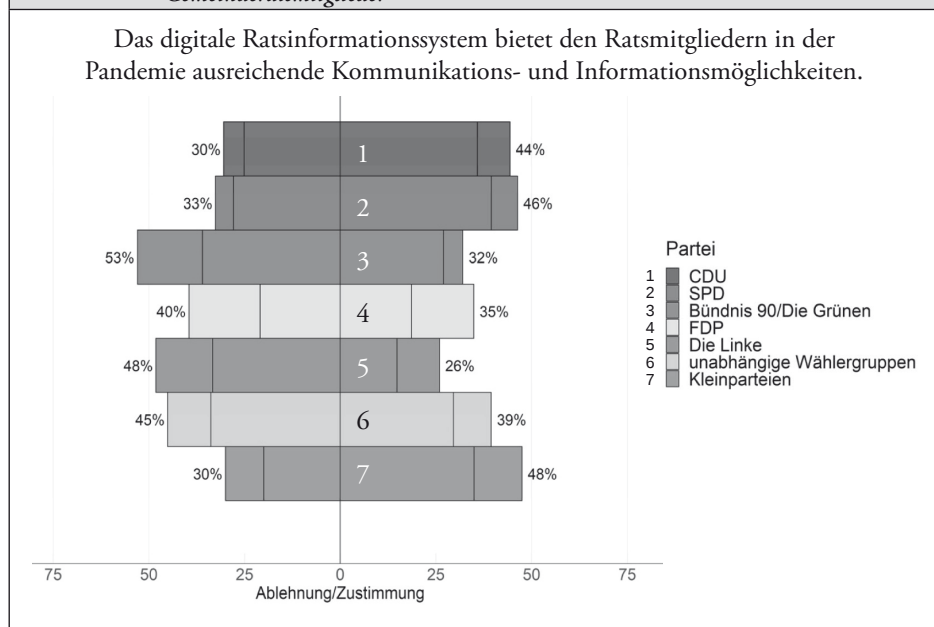
5.2. Ratsinformationssysteme und Online-Bürgerplattformen in Niedersachsen

In Niedersachsen waren 2021 41 Prozent der Gemeinderäte mit den digitalen Ratsinformationssystemen zufrieden. Demgegenüber kritisierten 28 Prozent diese als unzureichende Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten. Etwa ein Drittel der Befragten war geteilter Meinung. Die digitalen Ratsinformationssysteme erreichten höhere Zufriedenheitswerte innerhalb von SPD und CDU sowie auch in den Kleinparteien. 44 Prozent der CDU- und 46 Prozent der SPD-Gemeinderäte sowie 48 Prozent der Vertreter von Kleinparteien beurteilten die Informationssysteme als ausreichend. Deutlich unter dem Durchschnitt lag die positive Bewertung bei der Linken (26 Prozent) und den Grünen (32 Prozent). Hier zeigte sich vielmehr bei 48 bzw. 53 Prozent mehrheitlich stärkere Ablehnung der bestehenden digitalen Ratsinformationssysteme (vgl. Abbildung 5).

Die Digitalisierung wurde in vielen Institutionen, so auch bei der internen Kommunikation in der Lokalpolitik, über Videokonferenzen realisiert. Dabei divergierten die unterschiedlichen Anbieter (zum Beispiel Zoom, WebEx, Teams, Skype) in vielen Bundesländern und Städten hinsichtlich der rechtlichen Regelungen, zum Beispiel in Bezug auf den Datenschutz. Letztendlich boten sie für Videokonferenzen ähnliche Tools und Verfahren an; zusätzlich zum Videokanal wurden z.B. Untergruppen, Chats, White Boards etc. eingesetzt.

Die digitale Diskussion in Videokonferenzen unterliegt bei allen Systemen besonderen Voraussetzungen in einem besonderen Kommunikationsraum. Die Visualisierung wie auch

Abbildung 5: Die Beurteilung der Ratsinformationssysteme durch die niedersächsischen Gemeinderatsmitglieder

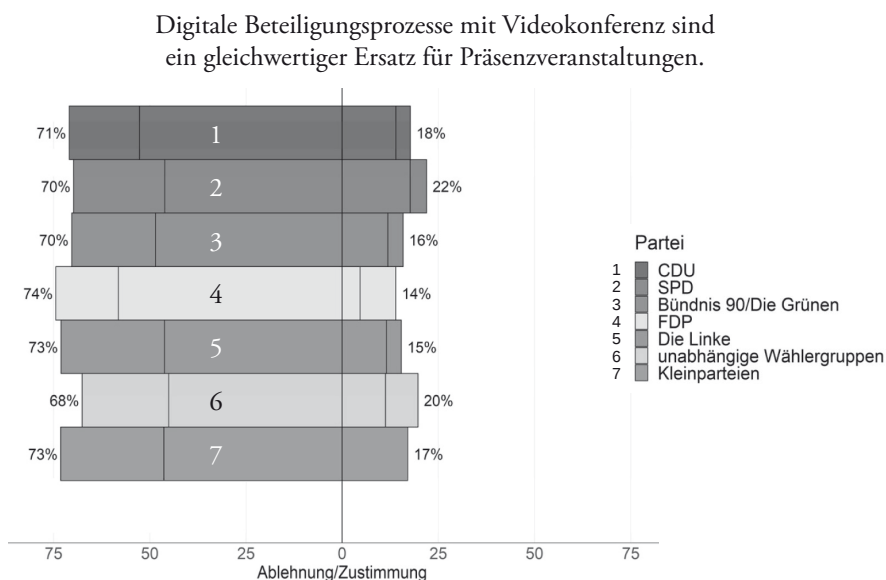


Quelle: Eigene Ratsmitglieder-Befragung 2021, N: 1.000; Achse links: „Lehne (stark) ab“, Achse rechts: „Stimme (stark) zu; Mittelkategorie nicht aufgeführt.

die verbale Übertragung gelingt oft nur mit Unterbrechungen und Fehlern. Nonverbale Kommunikation findet in begrenztem Rahmen statt; Informelle Kontakte vor und nach den Veranstaltungen fallen häufig weg. Insofern stellt sich die Frage, inwiefern Videokonferenzen eine adäquate Alternative für Präsenzveranstaltungen wie zum Beispiel Gemeinderats- und Ausschusssitzungen sein können. Insofern verwundert es nicht, dass die Gemeinderäte in Niedersachsen über alle Parteigrenzen hinweg zu weniger als einem Fünftel Videokonferenzen als gleichwertigen Ersatz betrachteten. Etwas positiver wurden sie von den Kommunalpolitikern der SPD und der unabhängigen Wählergruppen gesehen. Negativer waren die Gemeinderäte der FDP und der Linkspartei Videokonferenzen gegenüber eingestellt (vgl. Abbildung 6).

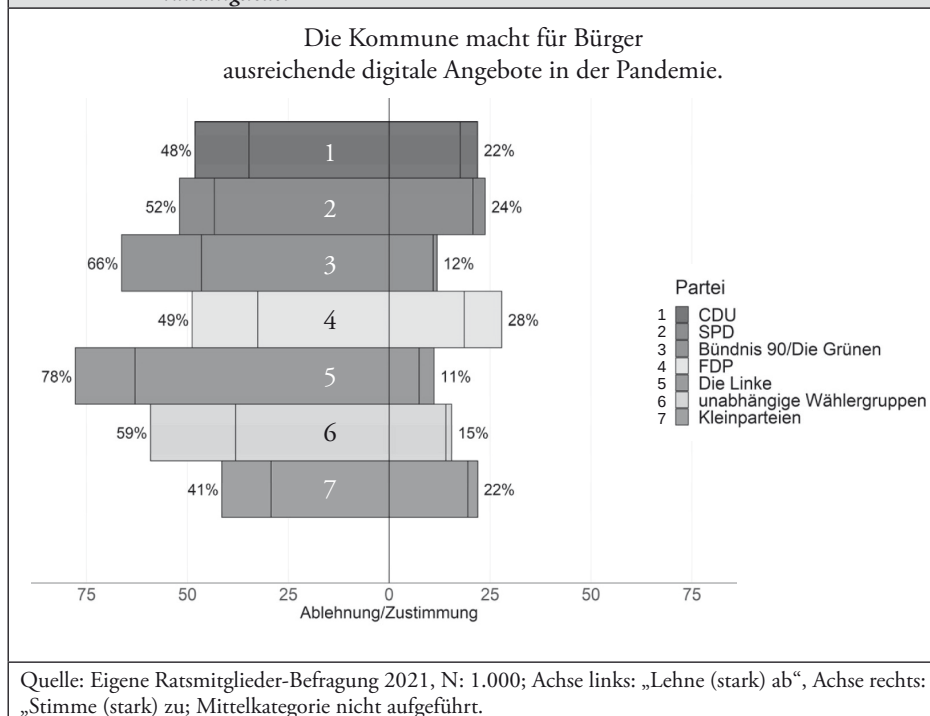
Auch in Niedersachsen waren die Angebote über digitale Kanäle während der Pandemie keine Alternative für die Bürger. Im Durchschnitt waren nur 21 Prozent aller Gemeinderatsmitglieder der Meinung, dass die vorhandenen Onlineplattformen ausreichend waren, während 40 Prozent sie als unzureichend bewerteten. Mehrheitlich waren Politiker aller Parteien hier derselben Meinung. Etwas positiver sahen es die Vertreter von FDP (28 Prozent), SPD (24 Prozent), CDU (22 Prozent) sowie der Kleinparteien (22 Prozent). Aber auch in diesen waren die Gemeinderatsmitglieder mehrheitlich unzufrieden: bei der SPD zu 52 Prozent, der CDU zu 48 und der FDP zu 49 Prozent. Besonders starke Kritik zeigte sich bei den Grünen, in der Linkspartei, aber auch in den unabhängigen Wählergruppen. Nur zwölf Prozent der Gemeinderäte der Grünen und neun Prozent der Linken hielten die digitalen Angebote während der Pandemie für ausreichend (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 6: Die Beurteilung von Videokonferenzen durch die niedersächsischen Gemeinderatsmitglieder in der Lokalpolitik



Quelle: Eigene Ratsmitglieder-Befragung 2021, N: 1.000; Achse links: „Lehne (stark) ab“, Achse rechts: „Stimme (stark) zu; Mittelkategorie nicht aufgeführt.“

Abbildung 7: Die Beurteilung der Online-Plattformen durch die niedersächsischen Gemeinderatsmitglieder



6. Digitale Defizite und Reformfelder

Die Covid-19-Pandemie führte zu massiven Beeinträchtigungen der lokalen politischen Kommunikation und Partizipation insbesondere im Kontext der Kommunalwahlen. Gemeinderatssitzungen, Kommissionen und Ausschüsse sowie zivilgesellschaftliche Veranstaltungen fielen aufgrund der Pandemie teilweise bzw. ganz aus. Die Parteienregistrierung und Kandidatenaufstellung konnten kaum adäquat umgesetzt werden, und trotz Verlängerung der Fristen und niedrigerer Quoren stellten sich kleinere Wählergruppen nicht zur Wahl. Im Wahlkampf hatten insbesondere neue, kleinere Parteien sowie erstmals antretende Kandidaten Probleme, sich darzustellen und somit häufig Nachteile gegenüber den Amtsinhabern. Straßenwahlkampf, Podiumsdiskussionen und Tür-zu-Tür-Kampagnen fanden nur sehr begrenzt statt, mit der Folge der (teilweisen) Verlagerung auf digitale Formate. Im Rahmen dieses Digitalisierungsschubs lag – insbesondere bei den etablierten Parteien – erstmalig in den Kommunalwahlkämpfen 2020/21 ein deutlicher Schwerpunkt auf den digitalen Kanälen.

Das hohe Maß an negativen Einschätzungen der Ratsmitglieder veränderte sich nicht im Lauf der Pandemie und aufgrund ihrer Schweregrade und Inzidenzen. So zeigt sich bei der Beurteilung sowohl der Kandidatenaufstellung als auch des Wahlkampfes eine durchgehend große Unzufriedenheit in allen Parteien. Leichte Unterschiede machten sich bemerkbar

zwischen den stark negativ betroffenen Kleinparteien und Wählerlisten einerseits, den Ratsmitgliedern von CDU und FDP, die etwas leicht bessere Bewertungen abgaben. Dies gilt auch bezüglich der internen Kommunikation über Ratsinformationssysteme, die in den Kommunen sehr unterschiedlich eingeschätzt wurden. Diese Systeme werden noch nicht flächendeckend eingesetzt. Hingegen gehörten digitale Videokonferenzen zum Alltag in der Pandemie. Sie wurden nicht als adäquater Ersatz für Präsenzveranstaltungen angesehen. Insgesamt weist die digitale Kommunikation mit den Bürgern gravierende Defizite auf. Schlechte Noten bekamen auch Online-Plattformen zur stärkeren Bürgerbeteiligung.

Die Corona-Pandemie hat als Notsituation die demokratischen Institutionen auf eine Bewährungsprobe gestellt. Letztendlich konnten zwar die Kandidatenaufstellung wie auch der Wahlkampf nur sehr begrenzt stattfinden und waren erstmals stark digital geprägt. Die Wahlen konnten aber auch aufgrund der Möglichkeit der Briefwahl weitgehend den bisherigen Qualitätsstandards entsprechen. Dennoch zeigte die Pandemie sowohl bei der digitalen Infrastruktur auf Seiten der Politiker als auch auf Seiten der Bürger deutliche Defizite; schnellere Glasfaser-Anbindungen sind flächendeckend notwendig. Außerdem fehlt in vielen Gemeinden, insbesondere in Hessen, die adäquate Software zur Umsetzung digitaler interner wie externer Kommunikation. Auch auf der lokalen Ebene muss digitale Infrastruktur und Software als zusätzlicher und insbesondere bei Kontaktrestriktionen als dominierender Kommunikationskanal aufgebaut werden. Dies beinhaltet auch eine Verbesserung der digitalen Kompetenz von Lokalpolitikern, Verwaltung und Bürgerschaft. Bei einer solchen Digitalisierung lokaler Politik müssen gleichzeitig Transparenzgesetze (Open Government Data) und im Rahmen von Open Government-Strategien auch neue Beteiligungsinstrumente eingeführt werden. Open Government beinhaltet zunehmend hybride Beteiligungsinstrumente („blended participation“), die Online-Plattformen und Offline-tools (Bürgerbudgets, Bürgerräte etc.) verknüpfen. Ratsinformationssysteme, die insbesondere Rat und Verwaltung zugutekommen, sind weiterzuentwickeln. Für die Bürgerbeteiligung sind Online-Plattformen einzurichten und auszubauen. Dabei können langfristig hybride Systeme, die analoge und digitale Verfahren kombinieren, die Vorteile der realen und virtuellen Welt nutzen.