

Johanna Wolff (Hrsg.)

35. Bad Iburger Gespräche

Bedrohte Demokratie in den Kommunen

6. November 2024

www.big.uni-osnabrueck.de

Inhalt

Vorwort	3
PROFESSORIN DR. JOHANNA WOLFF, LL.M. EUR. (KCL)	
Tagungsprogramm	4
Eröffnung des Symposiums	6
PROFESSORIN DR. JOHANNA WOLFF, LL.M. EUR. (KCL)	
Grußwort der Hausherrin	9
LANDRÄTIN ANNA KEBSCHULL	
35. Jahre Bad Iburger Gespräche	13
PROFESSOR DR. JÖRN IPSEN	
Bedrohte Demokratie in den Kommunen?.....	16
VERFASSUNGSSCHUTZPRÄSIDENT DIRK PEJRIL	
Neutralität im Amt – Das Gebot (partei-) politischer Zurückhaltung auf kommunaler Ebene.....	31
PROFESSOR DR. TRISTAN BARCZAK	
Die Relevanz der aktiven Mitgliedschaft in einer als verfassungsfeindlich eingestuften Partei für die Verfassungstreue kommunaler Wahlbeamter	63
PROFESSOR DR. ANDREAS NITSCHKE	

Vorwort

Die 35. Bad Iburger Gespräche haben mit der Bedrohung der Demokratie in den Kommunen ein Thema behandelt, dessen besondere Aktualität zum Zeitpunkt der Entscheidung für dieses, ein knappes Jahr zuvor, noch nicht absehbar war. Wir freuen uns, die Ergebnisse der Tagung auf diesem Weg allgemein zugänglich zu machen. Allein die Podiumsdiskussion, die im Programm (S. 4) genannt ist, kann in diesem Format leider nicht dokumentiert werden, da es bei der Aufzeichnung technische Probleme gab. Was die verschriftlichten Vorträge angeht, haben wir auf eine Vereinheitlichung der Gliederungs- und Zitierweise verzichtet.

Ich bedanke mich bei allen, die mit ihren Beiträgen, auch hinter den Kulissen, zum Gelingen der Bad Iburger Gespräche 2024 beigetragen haben, und ich danke den Besucherinnen und Besuchern sowie den Leserinnen und Lesern dieser Tagungsdokumentation für das Interesse.

Osnabrück, im Februar 2025

Johanna Wolff

Programm

10.15 Uhr Eröffnung des Symposiums

Prof. Dr. Johanna Wolff
ISVWR, Universität Osnabrück

10.30 Uhr Grußwort der Hausherrin

Anna Keschull
Landrätin des Landkreises Osnabrück

10.40 Uhr 35 Jahre Bad Iburger Gespräche

Prof. Dr. Jörn Ipsen
Begründer der Bad Iburger Gespräche, ISVWR,
Universität Osnabrück

11.00 Uhr Bedrohte Demokratie in den Kommunen?

Verfassungsschutzpräsident Dirk Pejril
Ministerium für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen

11.30 Uhr Diskussion

Moderation: *Prof. Dr. Pascale Cancik*
ISVWR, Universität Osnabrück

12.00 Uhr Mittagspause

13.15 Uhr Kommunalpolitisches Engagement schützen

– Podiums- und Publikumsdiskussion

Franziska Benning
Head of Legal, HateAid gGmbH
Anna Keschull
Landrätin des Landkreises Osnabrück
Moderation: *Prof. Dr. Johanna Wolff*
ISVWR, Universität Osnabrück

14.30 Uhr Kaffeepause

**15.00 Uhr Neutralität im Amt – Inhalt und Reichweite des die
Hauptverwaltungsbeamt:innen treffenden Gebots
(partei-)politischer Zurückhaltung**

Prof. Dr. Tristan Barczak

Universität Passau

**15.30 Uhr Extremismus im Amt – Zur Anforderung der
Verfassungstreue an kommunale Wahlbeamt:innen**

Prof. Dr. Andreas Nitschke

Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung
in Altenholz

16.00 Uhr Diskussion

Moderation: *Prof. Dr. Thomas Groß*

European Legal Studies Institute (ELSI),
Universität Osnabrück

16.30 Uhr Schlusswort

Prof. Dr. Johanna Wolff

ISVWR, Universität Osnabrück

Eröffnung des Symposiums

Professorin Dr. Johanna Wolff, LL.M. eur. (KCL)

Sehr geehrter Herr Pejril, sehr geehrte Frau Landrätin Kebschull, sehr geehrte Damen und Herren, liebe Gäste,

hiermit eröffne ich die diesjährigen Bad Iberger Gespräche und freue mich, Sie alle dazu begrüßen zu dürfen.

Wir haben heute ein Jubiläum zu feiern, ein so genanntes halbrundes: Es sind bereits die 35. Bad Iberger Gespräche! Bei den ersten Bad Iberger Gesprächen, im Jahr 1989, ging ich selbst noch in die Grundschule. Ich war also nicht dabei; meine erste Teilnahme liegt erst drei Jahre zurück. Umso dankbarer bin ich, dass auch in diesem Jahr wieder der Gründer der Bad Iberger Gespräche hier ist: Professor Dr. Jörn Ipsen, der, wie Sie dem Tagungsprogramm entnehmen können, heute Vormittag noch einen Rückblick aus erster Hand geben und damit zugleich auch eine Festrede halten wird.

Herr Ipsen, der bis heute als Emeritus an unserem Institut, dem Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht, tätig ist, hat in diesem Jahr aber auch ganz persönlich ein Jubiläum zu feiern: In diesem Falle ein rundes. Er ist 80 Jahre alt geworden. Und vor diesem Hintergrund ist es eine umso größere Freude und Ehre, Herr Ipsen, dass Sie heute hier sind! Ganz herzliche Glückwünsche!

Das Thema, dem die Bad Iberger Gespräche heute gewidmet sind, ist, wie ich weiß, eines, das Ihnen, Herr Ipsen, besonders am Herzen liegt. Und ich glaube, ich kann das über alle heute beteiligten Referentinnen und Referenten und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch über alle Gäste sagen: Das Interesse am heutigen Thema ist selbstverständlich ein fachliches, die Bedrohungen für die kommunale Demokratie bewegen uns aber auch darüber hinaus. Ich will mir nun nicht anmaßen, über anderer Menschen Gefühle zu reden, deshalb bleibe ich insofern bei mir: Für die Wahl des Themas unserer heutigen Tagung sprach für mich auch, dass ich mir schlicht Sorgen darüber mache, dass die Demokratie insgesamt unter Druck steht. In den letzten Wochen war und gerade heute ist das sicher besonders beim Blick in die USA zu spüren. Hier ist die Wahl über die vergangene Nacht überraschend schnell und überraschend eindeutig und für viele sicher auch mit einem

überraschenden Ergebnis wohl entschieden. Wie es aussieht, werden die USA noch einmal von einem *president* Trump regiert werden.

Wie dieses Wahlergebnis zu erklären ist, was es für die USA und die Welt bedeutet und was man vielleicht auch hierzulande aus den Entwicklungen in Amerika lernen kann – darüber wird in nächster Zeit viel zu reden und viel nachzudenken sein. Was aber bereits feststeht, ist, dass die Gefährdung für die Demokratie keineswegs nur ein amerikanisches Thema ist. In Deutschland werden Stimmen mehr und lauter, die den Konsens verabschieden, dass man sich auch als politische Gegner in der demokratischen Auseinandersetzung mit gegenseitigem Respekt begegnet. Die nicht nur über politische Fragen streiten wollen, sondern die staatlichen Institutionen delegitimieren, *fake news* verbreiten, nicht am demokratischen Diskurs teilnehmen, sondern diesen kapern, vielleicht abschaffen möchten. Und wie es häufig so ist: Spürbar werden derartige gesamtgesellschaftliche Phänomene für die Einzelnen vor allem bei ihnen zu Hause, und so wird die zunehmende Verrohung der öffentlichen Auseinandersetzung zu einem Thema, das insbesondere auch die Kommunen betrifft.

Es häufen sich Berichte über Anfeindungen gegenüber kommunalen Amts- und Mandatsträgern. Nicht nur einmal war, seit das Thema unserer Tagung steht, auch von tätlichen Übergriffen zu lesen. Und zum Teil wird auch bereits innerhalb der politischen Gremien der Ton nicht nur rauer, sondern so unangenehm, dass so mancher und manche sich entscheidet auszusteigen. Dies wiederum ist nicht nur ein Problem, weil die aktuelle Arbeit beschwerlicher, mühsamer wird; zumindest mittel- und langfristig entsteht auch ein beunruhigendes Nachwuchsproblem. Wer will sich denn in der Kommunalpolitik – womöglich auch noch ehrenamtlich – engagieren, wenn die Zeiten vorbei zu sein scheinen, in denen man dafür in seiner Gemeinde, wenn vielleicht auch nicht immer Zustimmung, so doch zumindest allenthalben Respekt geerntet hat?

Dass es zunehmend Gründe gibt, sich um die in den Kommunen engagierten Menschen Sorgen zu machen, dass der schwindenden Attraktivität öffentlicher Ämter in den Kommunen entgegengewirkt werden muss, ist inzwischen auch auf der Bundesebene angekommen. Erst im August dieses Jahres wurde auf eine Empfehlung der sog. „Allianz zum Schutz kommunaler Mandatsträger“, einem Zusammenschluss an dem unter anderem die kommunalen Spitzenverbände beteiligt sind, eine neue Ansprechstelle auf Bundesebene eröffnet. Unter dem Namen „starke Stelle“ soll sie Betroffenen passende Hilfs- und Unterstützungsangebote vermitteln. Zuvor hatte sich auch bereits der Bundespräsident höchstpersönlich des Themas angenommen und im April ehrenamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ins Schloss

Bellevue eingeladen. „Demokratie beginnt vor Ort“, hieß die Veranstaltung, und der Bundespräsident sagte in seiner Rede dort unter anderem: „Wenn unsere Demokratie aus den Wurzeln der kommunalen Selbstverwaltung lebt, dann heißt das eben auch: Wenn die kommunale Demokratie austrocknet, dann verliert der ganze Baum der Demokratie an Kraft.“ Im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz ist dieser Gedanke ebenfalls enthalten, wenn auch etwas „schnörkelloser“ formuliert: „Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staates“, heißt es dort, in § 2 Abs. 1, kurz und bündig. Was man daraus folgern muss, ist dasselbe: Die Demokratie ist in den Kommunen in besonderem Maße verletzlich und bedarf hier in besonderem Maße Schutz.

Darum, *inwiefern* die kommunale Demokratie in Gefahr ist, und darum, *wie* man sie schützen kann, soll es hier und heute gehen. Wir werden dazu nach einem Grußwort der Hausherrin und dem Jubiläumsvortrag von Professor Ipsen das Eröffnungsreferat des Niedersächsischen Verfassungsschutzpräsidenten Dirk Pejril hören und diskutieren. Nach dem Mittagessen, das wir wie gewohnt gemeinsam hier in der Kantine einnehmen werden, findet eine Podiumsdiskussion statt. Ich werde darin mit Frau Benning und – insofern gibt es eine kleine Programmänderung – mit Frau Landrätin Kepschull und mit Ihnen allen darüber diskutieren, wie kommunalpolitisches Engagement geschützt und weiterhin attraktiv bleiben kann. Bei Frau Kepschull möchte ich mich an dieser Stelle schon einmal ganz herzlich dafür bedanken, dass sie hier für Frau Horn einspringen wird, die als Bürgermeisterin von Langeoog und Vertreterin eines Bürgermeisterinnen-Netzwerks eingeladen war und ihre Teilnahme aus persönlichen Gründen kurzfristig abgesagt hat. Vielen Dank, Frau Kepschull! Im weiteren Verlauf des Nachmittags stehen dann zwei wissenschaftliche Vorträge an, auf die wir alle gespannt sein dürfen: Herr Professor Barzcak wird darüber sprechen, in welchem Maße die Hauptverwaltungsbeamten zu parteipolitischer Neutralität verpflichtet sind – oder anders gewendet: In welchem Maße sie sich parteipolitisch positionieren dürfen. Anschließend wird Professor Nitschke darüber sprechen, welche Anforderungen an die Verfassungstreue an kommunale Wahlbeamtinnen und -beamte zu stellen sind und ob und wie das Recht verhindern kann, dass Verfassungsfeinde in die entsprechenden Ämter gelangen.

Ich wünsche uns viele neue Erkenntnisse, wie der Name es will, interessante Gespräche und mit Blick auf die Weltlage auch, dass sich auch Raum für Optimismus eröffnet.

Verbunden mit einem nochmaligen Dankeschön übergebe ich nun an Sie, Frau Landrätin Kepschull.

Vielen Dank!

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 8

Grußwort der Hausherrin

Landrätin Anna Keschull

Sehr geehrte Frau Wolff,

Sehr geehrter Herr Ipsen,

ich freue mich sehr, die Bad Iburger Gespräche heute bei uns im Kreishaus willkommen zu heißen.

„Bedrohte Demokratie in den Kommunen.“ Ein Thema von höchster Aktualität – heute - ganz im Zeichen der US Wahl: Demokratie geht uns alle an.

Ganz herzlich möchte ich alle Interessierten begrüßen – und ganz besonders stellvertretend für unsere Kommunen Bürgermeister Tobias Avermann.

Gerade hat die älteste Demokratie der Welt gewählt.

Mit Donald Trump müssen wir uns in Europa, in Deutschland auf neue Unsicherheiten in der Außen- und Wirtschaftspolitik einstellen. Und einen weiteren Populisten an der Spitze eines Staates ertragen – und vor allem mit ihm umgehen. Auch mit jemanden, dessen Äußerungen, wenn er von „ersten Tagen im Amt als Diktatur“ spricht, es noch wichtiger machen, unsere Werte, unsere Freiheit, auch verbal zu verteidigen.

Was sich leider gezeigt hat: es geht ein tiefer Riss durch die Gesellschaft. Die Demokratie in den USA steht massiv unter Druck. Und zwar nicht „irgendwo da oben in Washington“, sondern die Risse gehen durch Familien, Dörfer, Communities

Demokratie, das geht uns alle an! Dafür müssen wir nicht über den Atlantik blicken: wir alle haben in den letzten Wochen und Monaten entweder ganz persönlich aber mindestens durch die Berichterstattung zu spüren bekommen: Diese Demokratie dürfen wir nicht selbstverständlich nehmen.

Es wird deutlich: Wir müssen unsere Strukturen und Menschen, die unsere Verfassung und Institutionen vertreten, schützen stärken.

Viele relevante Fragen in diesem Kontext werden heute von Expertinnen und Experten beleuchtet und diskutiert, wie Frau Wolff gerade ausgeführt hat.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 9

Das hierbei heute der Blick insbesondere auf den Kommunen liegt, finde ich richtig und wichtig. Denn hier – auch das hat die US-Wahl gezeigt – spüren wir als erstes, erleben wir direkt, wie groß die Bedrohung ist.

Allerdings haben wir hier auch – so erlebe ich es als Landrätin und weiß es von meinen Bürgermeisterinnen und Bürgeremeister Kollegen, die größten Chancen die Menschen zu erreichen.

Wir nehmen die Risse als Erstes war. Wir können – so hat es Frank Walter Steinmeier bei der Wahl zum Bundespräsidenten mal gesagt – Brücken bauen für die Demokratie.

Brücken zwischen den Positionen, zwischen den Generationen; zwischen denen, die neu hinzukommen und denen, die hier schon immer gelebt haben; zwischen Naturschutz und Landwirtschaft. Brücken zwischen Menschen.

Was meine ich mit diesen Brücken konkret? Dazu drei Punkte:

Erstens: Wir sind – und das meine ich nicht nur räumlich – nah dran.

- Wir kennen unsere Nachbarn, die Unternehmen, den Bürgermeister aus der Nachbargemeinde, die Landwirtin
- Wir machen keine Gesetze. Aber wir sind die, die wissen, was die Menschen bewegt. Wir setzen um. Wir sorgen dafür oder versuchen es zumindest, dass es ausreichend Kita Plätze gibt, gute Schulen da sind, Radwege ausgebaut werden, der ÖPNV funktioniert, unsere Gemeinden lebenswert sind. Wir gestalten das direkte Umfeld der Menschen.
- Wir streiten hier mit der Landes- und Bundesebene um die Finanzierung der notwendigen Infrastruktur, wir sagen, wo nachgesteuert werden muss. „Weit weg von der Lebensrealität der Menschen“ das gibt es bei uns nicht.

Zweitens: In einer starken Region wie dem Landkreis Osnabrück finden wir dank guter Zusammenarbeit starke Lösungen für die ganz konkreten Probleme der Menschen.

- Dazu zwei Beispiele aus den sehr kontrovers behandelten Themen „Migration“ und „Zukunft der Landwirtschaft“:
- Durch Unterhaken zwischen Gemeinden, Landkreis, Wohlfahrtsverbänden und Ehrenamtlichen konnten wir alle geflüchteten Menschen im

Landkreis bisher gut unterbringen. Ohne das Turnhallen geschlossen werden mussten oder Zeltstädte errichtet wurden.

- Jetzt geht es auch bei uns insbesondere um die Integration. In der kommenden Woche findet erneut die Messe Jobs4You statt. Hier werden Unternehmen und Menschen mit Migrationshintergrund zusammengebracht. Unterstützt vom Migrationszentrum der Maßarbeit. Vergangene Formate waren ein voller Erfolg. Es ist nicht alles einfach – aber wir können zeigen, welche Lösungen es gibt. Natürlich gehört auch hier dazu zurückzumelden an Land und Bund, was noch gar nicht funktioniert (zum Beispiel braucht es vielmehr Sprachkurse).
- In der Gemeinde Fürstenau gab es Anfang des Jahres eine Bürgerabstimmung, ob eine LAB seitens des Landes eingerichtet werden kann in der Pommernkaserne. Der größere Teil der Menschen *hat sich für die Unterkunft ausgesprochen*.
- Noch kurz ein Beispiel zum Thema Zukunft der Landwirtschaft: Im Agro-Tech-Valley Forum forschen Wissenschaft, konkurrierende Unternehmen und Landwirte gemeinsam daran, wie wir hier und anderswo auch in Zukunft aus guten Böden, guten und nachhaltigen Ertrag gewinnen können. Das hilft zwar nicht sofort, aber in Zukunft unseren Landwirten, um auch morgen noch den aktuellen Bedürfnissen gerecht zu werden.
- Wir sind nah dran, wir können konkrete Lösungen schaffen.
- Und: Die Kommunale Ebene, kommunale Verwaltungen und Kommunalpolitiker sind – in echt - vor Ort. Nahbar. Ansprechbar.

Damit komme ich zur Dritten Chance für die Kommunale Ebene: Wir sind im direkten Gespräch mit den Menschen – ob in der Bürgersprechstunde, im Verein oder auf dem Wochenmarkt. Wir können dies nutzen, um zuzuhören, zu erklären und ausgewogen zu kommunizieren.

- Heißt damit auch: Gerade wir dürfen der Verführung nicht nachgeben, uns in die Reihen derer zu stellen, die nur meckern, klagen.
- Wir haben viele gute Projekte, über die wir sprechen können, viele Lösungen.
- Wir können, die Menschen mitnehmen auf dem Weg zu den notwendigen Veränderungen. Wir können erklären.

- Ganz wichtig: Wir hören zu! Damit können wir dann auch zurückspielen – wie eingangs erwähnt – was die Menschen bewegt.

Daher ist es so wichtig die zu stärken, die hier – ob haupt- oder ehrenamtlich – in der Verantwortung stehen. Damit diese Risse kitten und Brücken bauen können.

Jede Brücke die hier gemeinsam gebaut wird, nimmt denen den Wind aus den Segeln, die mit Hass und Hetze ihr politisches Geschäft machen.

Daher ist es auch so wichtig, dass die Kommunen gestärkt werden. Das meine ich auch ganz explizit bezogen auf die Finanzierung.

Viele gute Gründe für die Aktualität des Themas der heutigen Bad Iburger Gespräche. Daher herzlichen Dank nochmal an die Organisatorinnen und Referenten dass sie diesen Tag gestalten. Die Kommunen brauchen große Aufmerksamkeit! Ich wünsche Ihnen einen interessanten Vormittag und freue mich darauf, Sie bei der Diskussionsrunde wiederzusehen.

35. Jahre Bad Iburger Gespräche

Professor Dr. Jörn Ipsen

Anrede,

in meinem Schlusswort am Ende der 25. Bad Iburger Gespräche am 24. Oktober 2014 habe ich eine Zahl von 150 Referenten und 2500 Teilnehmern der bisher veranstalteten Bad Iburger Gespräche genannt. Vielleicht war letztere Zahl etwas zu hoch gegriffen, weil erfahrungsgemäß die Anmeldungen sich nicht unbedingt mit der Zahl der erschienenen Teilnehmer decken. Nach nunmehr 35 Jahren lässt sich indes feststellen, dass im Rahmen der Bad Iburger Gespräche über 200 Referate gehalten worden sind und die Zahl der Teilnehmer bei annähernd 3000 liegen dürfte. Damit sei unterstrichen, dass es sich bei den Gesprächen um eine Institution handelt, die in der Wissenschaft vom Kommunalrecht wie in der kommunalen Praxis ihren festen Platz gefunden hat.

Die Spannweite der Themen entspricht den Gegenständen, die dem Kommunalrecht zuzurechnen sind. Die Veranstalter stehen jeweils zu Jahresbeginn vor der Frage, welchem Thema am Jahresende noch eine gewisse Aktualität zukommt und eine entsprechende Zahl von Interessenten ansprechen würde. Hierbei ist der Rat der kommunalen Praxis stets hilfreich, so dass die Tagungsthemen auch die Problemfelder widerspiegeln, mit denen sich die Teilnehmer in ihrem beruflichen Alltag befassen müssen.

Den Auftakt der Gespräche bildete die Kernfrage des Niedersächsischen Kommunalrechts, ob es nämlich bei der sogenannten „Zweigleisigkeit“ von Gemeinden und Kreisen bleiben oder stattdessen die „Eingleisigkeit“ eingeführt werden sollte. Durch die jeweiligen Innenminister des Landes sind hierzu auf den Tagungen jeweils Informationen aus erster Hand geliefert worden.

Immer wieder standen kommunalwirtschaftliche Themen auf der Agenda, ebenso wie die Kommunal Finanzen den Gegenstand der Bad Iburger Gespräche bildeten. Am Rande sei erwähnt, dass die hinsichtlich der Teilnehmerzahl erfolgreichste Tagung im Jahr 2009 unter dem Thema „Schule im Spannungsfeld von kommunaler Trägerschaft und staatlicher Aufsicht“ stattfand.

Sie mögen dem Ihnen vorliegenden Tätigkeitsbericht des Instituts die Programme sämtlicher bislang veranstalteten Bad Iburger Gespräche entnehmen.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 13

Die 25. Bad Iburger Gespräche – also eine Jubiläumsveranstaltung im Wortsinne – stand unter dem Thema „Demokratie und Selbstverwaltung – Selbstverwaltung in der Demokratie“. Die Referate von führenden Rechtswissenschaftlern und die sie begleitenden Diskussionen beschrieben übereinstimmend den Grundkonsens, dass unter dem Grundgesetz Demokratie und Selbstverwaltung eine Symbiose eingegangen sind und einander ergänzen. Von Zweifeln, Gefährdungen oder gar Gefahren für die Demokratie oder die Selbstverwaltung war keine Rede. Wie anders stellt sich die Situation nach 10 Jahren dar. Ich möchte deshalb Frau Kollegin Wolff dazu beglückwünschen, dieses uns alle – vor allem in diesen Tagen – bewegende Thema gewählt zu haben.

Erlauben Sie mir zum Schluss einige Bemerkungen zu dem Institut, zu dessen Aufgaben die Veranstaltung der Bad Iburger Gespräche gehört. Seine Gründung liegt ebenfalls im Jahr 1989. Es war neben den Instituten für Steuerrecht, Europarecht und Internationales Privatrecht das vierte Institut, das im Fachbereich Rechtswissenschaften errichtet wurde. Hierzu muss man wissen, dass Institute als verselbständigte wissenschaftliche Einrichtungen ein Novum in der – jungen – Geschichte der Universität Osnabrück waren und vielfältigen Vorbehalten begegneten. Ich selbst habe im Senat einige Überzeugungsarbeit leisten müssen, um einen entsprechenden Beschluss herbeizuführen. Nicht zuletzt war hierbei die Besonderheit des Kommunalrechts hilfreich, das ohne Übertreibung als universal bezeichnet werden kann, weil es jeden Bürger betrifft und ihn unmittelbar an den Geschicken des Gemeinwesens teilhaben lässt. Aufgrund der Initiative des unvergessenen Präsidenten Manfred Horstmann gelang es, ein in der Martinistraße gelegenes Gebäude zu erwerben und auszubauen und damit für die Räume der Mitarbeiter und für die Institutsbibliothek – später in „Otto-Bachof-Bibliothek“ benannt – eine angemessene Unterbringung zu schaffen. Im gleichen Jahr reifte der Plan, ein erstes Symposium zu veranstalten, dem weitere – zunächst im Zwei-Jahres-Rhythmus, dann jährlich – folgen sollte. Das erste Symposium fand am 14. September 1989 statt, wobei aus vielerlei Gründen Bad Iburg als Tagungsort gewählt wurde. Die Stadt gab ihr herzliches Einverständnis dazu, die nunmehr begründete Tagungsreihe als „Bad Iburger Gespräche“ zu bezeichnen. Viele Jahre trafen sich die Teilnehmer aus kommunaler Wissenschaft und Praxis im Kurhaus in Bad Iburg, das in jeder Hinsicht den geeigneten Rahmen für Symposien zur Verfügung stellte. Zu meinem großen Bedauern war diese Tagungsstätte nicht von Dauer und noch heute weiß ich dem Landkreis Dank und Anerkennung, dass er in Zukunft den Sitzungssaal des Kreishauses für die Symposien zur Verfügung stellte. Die Bezeichnung „Bad Iburger Gespräche“ wurde schon aus Gründen der Tradition beibehalten.

Das Institut für Kommunalrecht allerdings musste seinen Namen ändern, weil es mit dem Institut für Finanz- und Steuerrecht zu einem „Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht“ zusammengelegt wurde, ohne dass die Arbeitsgebiete sich geändert hätten. Die Zusammenlegung beruhte auf dem mittlerweile das Hochschulrecht beherrschenden Grundsatz, dass kleine organisatorische Einheiten – insbesondere die sogenannten „Ein-Mann-Institute“ – zu vermeiden waren und soweit sie bestanden, zu größeren Einheiten verbunden werden sollten. Ich habe mich von der Sinnhaftigkeit dieser Zielsetzung nicht überzeugen können, wobei mir schon aus Altersgründen der Einfluss auf die zu treffenden Entscheidungen versagt war. Immerhin sei abschließend bemerkt, dass wenn Sie heute als Gäste des vom Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht veranstalteten Symposiums in den Räumen des Landkreises Osnabrück teilnehmen, diese Teilnahme zugleich in Tradition der Symposien in Bad Iburg des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück steht.

Bedrohte Demokratie in den Kommunen?*

Verfassungsschutzpräsident Dirk Pejril

Ich bedanke mich zuallererst ganz herzlich für die Einladung, hier zu den Bad Iburger Gesprächen. Hier in diesem Format vortragen zu dürfen, ist mir eine besondere Freude und große Ehre.

Sie hätten sich vermutlich kaum ein aktuelleres Thema aussuchen können als die Frage nach dem Zustand unserer Demokratie oder besser die Frage nach sie betreffenden Bedrohungen.

„Bedrohte Demokratie in den Kommunen?“ – ist die Frage an mich als Leiter der Verfassungsschutzbehörde in Niedersachsen für meinen Vortrag. Eine interessante Frage, weil sie mir die kommunale Brille aufzusetzen abverlangt. Das will ich gerne tun – darf aber voranstellen:

Bedrohungen für unsere Demokratie herzuleiten und darzustellen verlangt aktuell insbesondere auch Betrachtungen internationaler Ereignisse und Zusammenhänge.

Extremistische Aktivitäten, die sich gegen unser demokratisches System richten, haben immer – direkt oder indirekt – auch Auswirkungen auf die kommunale Ebene, die Kommunalpolitik und die Verwaltung – nicht zuletzt aber auf die Menschen vor Ort.

Erlauben Sie mir vor diesem Hintergrund, Ihnen gewissermaßen als Basis auch für unsere Diskussion im Anschluss einen Überblick über die Handlungsfelder des Verfassungsschutzes zu geben. Damit dürften Ihnen die größten Herausforderungen einerseits für meine Behörde und andererseits in Teilen auch für das kommunale Gemeinwesen deutlich werden.

Meine Behörde ist als „Frühwarnsystem“ zum Schutz unserer Demokratie für die Beobachtung von Rechtsextremismus, Linksextremismus, Islamismus, auslandsbezogenen Extremismus und nicht zuletzt für die Themen Spionage- und Cyberabwehr, Sabotageschutz und Proliferation zuständig. Das sind die Kernaufgabenbereiche. Einige andere „Serviceaufgaben“ im Zusammenwirken mit anderen Behörden lasse ich mal weg.

Mit Blick auf die besondere Wirkmacht bestimmter Phänomene werde ich mich auf die Phänomenbereiche fokussieren, die Sie und unser heutiges Thema im Wesentlichen betreffen.

* Es gilt das gesprochene Wort.

Krisen polarisieren die Gesellschaft. Und wir leben aktuell in einer multiplen Krisensituation in Deutschland. Alle aktuellen Krisenthemen – die gegenwärtigen Kriegsgeschehen in der Ukraine und im Nahen Osten, die Sorge um eine sichere Energieversorgung und deren Bezahlbarkeit, Inflation, Angst vor Wohlstandsverlust und nicht zuletzt Fragen der Migration und Zuwanderung – bilden das willkommene Vehikel insbesondere für Rechtspopulisten und Rechtsextremisten, mit platten Botschaften und vermeintlich einfachen Lösungen die Menschen zu verfangen und zugleich eine demokratiefeindliche Stimmung zu erzeugen.

Der gesellschaftliche Zusammenhalt wird dabei zunehmend in Frage gestellt. Man muss das so formulieren: Die Demokratie steht unter Druck!

Und insbesondere Rechtsextremisten greifen diese Krisen auf, um sie demokratiefeindlich, völkisch-nationalistisch, fremdenfeindlich, rassistisch und antisemitisch aufzuladen. Aber auch andere Extremismusbereiche – Linksextremismus und Islamismus – definieren sich und ihre Themen auch an Krisenthemen und an Krisenherden wie aktuell in Osteuropa und Nahost.

Lassen Sie mich zwei internationale, geopolitische Ereignisse, die sich auf die Sicherheitslage bei uns mittelbar und unmittelbar auswirken, aufgreifen.

Der völkerrechtswidrige Angriff Russlands auf die Ukraine am

24. Februar 2022 und die Strategie Putins der „hybriden Kriegsführung“ haben nicht nur Bomben, Tod und Leid für die Menschen in der Ukraine mit sich gebracht.

In Bezug auf Deutschland werden gezielt Ängste in der Bevölkerung geschürt – vor Krieg, vor Wohlstandsverlust, Zukunftsängste, weil Russland nicht nur Energie als Waffe einsetzt, sondern mit Desinformationskampagnen und gezielten Cyberattacken gegen die deutsche Politik und politische Entscheidungen unser demokratisches System zu destabilisieren versucht.

Zugleich hat Russland seine Spionageaktivitäten intensiviert, im digitalen Raum wie in der realen Welt.

Erst vor drei Wochen – am 14. Oktober – haben die Chefs des Bundesnachrichtendienstes, des Militärischen Abschirmdienstes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz bei einer öffentlichen Anhörung im Bundestag gemeinsam sehr eindringlich vor verdeckten Maßnahmen und hybriden Bedrohungen durch Russland gewarnt.

Bundes- wie Landesbehörden beobachten ein aggressives Agieren der russischen Nachrichtendienste. Insbesondere Spionage und Sabotage durch russische Akteure haben sowohl quantitativ als auch qualitativ zugenommen.

Nicht nur große Konzerne sowie Waffenproduktionsstätten und Umschlagplätze für Waffenlieferungen, sondern auch kleine und mittelständische Unternehmen ebenso wie Behörden sind potenzielle Ziele von digitaler und auch analoger Spionage aus Russland.

Wir erleben aktuell eine „Renaissance“ der Spionage – wie zu Zeiten des „Kalten Krieges“.

Gezielte Desinformationen sind – ebenso wie Cyberangriffe und Spionage – ein wesentliches Merkmal „hybrider Bedrohungen“. Diese Art der illegitimen Einflussnahme fremder Staaten kann Wirtschaft, Wissenschaft, Medien, Politik und Verwaltung und damit die gesamte Gesellschaft betreffen.

Die Aktivitäten der russischen Propaganda- und Desinformationsakteure sollen – besonders in Deutschland – Personen und Institutionen delegitimieren, Einfluss auf Wahlen nehmen, den gesellschaftlichen Zusammenhalt destabilisieren und das eigene Narrativ stärken. So sollen demokratische Institutionen geschwächt und demokratische Prozesse destabilisiert werden.

Im Fokus Russlands: neben Deutschland, die NATO-Bündnispartner, die Unterstützer der Ukraine.

Diese Bedrohung erfordert eine fortlaufende Bewertung und Anpassung der Strategien zur Früherkennung, um Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

Deshalb haben wir auf Basis einer Entscheidung der Landesregierung jüngst eine zentrale Ansprechstelle für die ressort- und ebenenübergreifende Vernetzung im Verfassungsschutz Niedersachsen eingerichtet.

Zentrale Aufgabe des „Single Point of Contact - SPoC Hybrid“ ist die Schaffung klarer Informations- und Kommunikationsstrukturen innerhalb der Landesverwaltung und darüber hinaus. Beim „SPoC Hybrid“ werden entsprechende Informationen entgegengenommen, bewertet, weiterverarbeitet und für präventive Zwecke verwendet. Das alles läuft im konzertierten Verfahren im Verbund.

Auch Sie können und werden durch den SPoC in die schnelle und unkomplizierte Informationsübermittlung zur Sensibilisierung eingebunden.

Ich werde das Thema Desinformationen und Russland gleich noch mal aufgreifen müssen.

Zunächst zu einem anderen Krisengeschehen: der 7. Oktober 2023.

Dieser Tag war eine Zäsur. Dieser Tag hat Terrorismus in einer Dimension hervorgebracht, die geschichtliche Vergleiche mit Pearl Harbor und Nine-Eleven hat aufkommen lassen.

Der menschenverachtende terroristische Angriff der HAMAS auf Israel mit deutlich mehr als 200 in den Gaza-Streifen verschleppten Geiseln und über 1.200 Toten – Kinder, Frauen, alte Menschen, Zivilisten und Militärangehörige – hat uns deutlich vor Augen geführt, wie schnell weltpolitische Ereignisse auch Auswirkungen bei uns zeigen können.

Mit der gestiegenen Präsenz von Bildern und Filmen über Angriffe Israels auf den Gaza-Streifen und das Leid der dortigen Zivilbevölkerung in der Berichterstattung und den sozialen Netzwerken mussten und müssen wir auch weiterhin eine erhebliche Emotionalisierung israelfeindlicher und propalästinensischer Personen und Gruppen feststellen.

Emotionalisierende Solidarisierungsaufrufe in islamistisch geprägten Moscheen und von islamistischen und terroristischen Organisationen gerade auch in der digitalen Welt laden die emotionale Stimmung auch hier bei uns auf.

Bislang sind in Niedersachsen glücklicherweise keine solch massiven Ausschreitungen im Zusammenhang mit dem Protestgeschehen zu verzeichnen gewesen, wie das beispielsweise zu Beginn des Konflikts in Berlin der Fall war.

Auch hier in Osnabrück gab es einige Kundgebungen, bei denen propalästinensische Gruppierungen auf die Straße gingen.

Verstehen Sie mich nicht falsch! Demonstrationen gehören zu unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die freie Meinungsäußerung ist ein hohes Gut, ebenso die Versammlungsfreiheit. Unsere Demokratie muss Meinungen aushalten, auch wenn sie nicht der eigenen Auffassung oder dem sog. Mainstream entsprechen.

Tatsächlich hat sich aber gezeigt, dass Antisemitismus ein erheblicher Bestandteil einiger propalästinensischer Gruppierungen ist. Mit ihren Israel- und judenfeindlichen Parolen ziehen diese Gruppierungen eben auch durch Niedersachsens Städte.

Damit bieten sie Anknüpfungspunkte für den Rechtsextremismus und für den Linksextremismus – eine bedenkliche Entwicklung.

Soweit zu den großen Krisenherden und deren erste Einordnung hinsichtlich der Auswirkungen auf uns.

Nun zum nach wie vor brennendsten Thema – und ich werde nicht müde, es zu betonen, auch wenn gerade aus diesem Spektrum erwartungsgemäß die massivste Kritik an dieser Bewertung kommt:

Meine Damen und Herren, vom Rechtsextremismus geht nach wie vor die größte Gefahr für unsere Demokratie aus!

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 19

Islamistische Terrorakte wie in Solingen oder Mannheim oder auch linke Militanz – denken Sie an Sachbeschädigungen, an Anschläge auf Infrastruktureinrichtungen – wirken sich unmittelbar auf die Sicherheitslage aus und fordern dabei die Wehrhaftigkeit unseres Rechtsstaats heraus.

Diese Angriffe auf die Sicherheit der Menschen sind nicht im Stande, unsere Demokratie zu unterwandern. Die Gefahren des Rechtsextremismus hingegen sind subtiler, umfassender und noch herausfordernder. Und der Rechtsextremismus hat nicht nur eine besondere historische Relevanz, er hat – schon wieder oder immer noch – auch eine gesellschaftliche Dimension.

Die Entwicklung des Rechtsextremismus in Niedersachsen steht auch unter dem Eindruck des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine und der damit verbundenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen. Themen wie Inflation, Wirtschaftskrise, Energiesicherheit und die Unterbringung von geflüchteten Menschen haben die politische Debatte wesentlich beeinflusst. Profitiert haben hiervon besonders neurechte Kampagnen, Strömungen und Organisationen, insbesondere aber auch die Partei „Alternative für Deutschland“.

Die AfD ist seit 2023 bei den Verfassungsschutzbehörden in Sachsen und Sachsen-Anhalt und zuvor auch schon in Thüringen als „gesichert rechtsextremistische Bestrebung“ eingestuft.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat die AfD seit 2021 als sogenannter Verdachtsfall eingestuft, in Niedersachsen haben wir die Einstufung zum Verdachtsobjekt am 7. Mai dieses Jahres noch einmal um zwei Jahre verlängert.

Unsere Feststellungen: Innerhalb der AfD konnten die extremistischen Kräfte ihre Machtstellung weiter ausbauen.

Die radikalen Positionen und die Akteure der formal aufgelösten parteiinternen Sammlungsbewegung „Der Flügel“ sind in das sogenannte völkisch-nationalistische Lager aufgegangen. Zugleich fehlt die Distanzierung der AfD gegenüber der extremistischen „Neuen Rechten“.

Ihnen dürfte noch das medial breit aufgegriffene sogenannte Geheimgespräch von Potsdam im November 2023 in Erinnerung sein, bei dem sich u. a. AfD-Mitglieder und vermeintliche Geldgeber zu einem Vortrag des rechtsextremistischen Vordenkers der „Identitären Bewegung“, Martin SELLNER, ein Österreicher, getroffen hatten.

„Remigration“ hat durch diese Berichterstattung eine breite Aufmerksamkeit erfahren, ist aber schon lange Thema und Wortwahl der „Neuen Rechten“.

Auch bei der AfD Niedersachsen und ihren Untergliederungen kann eine Distanzierung von extremistischen Positionen und Akteuren innerhalb der Partei oder in deren Umfeld nicht festgestellt werden. Das zeigen etwa Äußerungen in den sozialen Medien, mit denen Ideologie-Elemente propagiert werden, die sich in Teilen nicht mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vereinbaren lassen.

Es ist allerdings zu betonen: Nicht jedes Mitglied der AfD in Niedersachsen verfolgt verfassungsfeindliche Ziele. Und das dürfen wir auch AfD-Wählerinnen und -Wählerin nicht pauschal zuschreiben.

Ich denke aber, der eine oder die andere von Ihnen hat auf kommunaler Ebene auch eigene Erfahrungen im Umgang mit Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern der AfD machen können. Wie man vor Ort damit umgeht – eine sicherlich individuell, personenbezogen zu betrachtende, zugleich sehr interessante wie hochpolitische Frage.

Auf die AfD komme ich im letzten Teil meines Vortrages noch mal zu sprechen.

Als eigenständige Form von Extremismus – die gerade auch Sie in kommunaler Verantwortung betrifft – wird die „Demokratiefeindliche und / oder sicherheitsgefährdende Delegitimierung des Staates“ bezeichnet. Dieses Extremismusphänomen bearbeiten wir in Niedersachsen als Verdachtsobjekt (längstens noch bis Mai 2025).

Hier erfassen wir – abgestimmt im Verbund der Verfassungsschutzbehörden – Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen, die eine fundamentale Ablehnung des demokratischen Systems der Bundesrepublik Deutschland kennzeichnet und diese Haltung auch entsprechend aggressiv agitieren.

Im Unterschied zu Rechtsextremisten und sogenannten Reichsbürgern fehlt ihnen jedoch das Ziel eines alternativen Staatsmodells, der Gedanke an eine Volksgemeinschaft oder an einen ethnisch homogenen Nationalstaat.

Wir beobachten allerdings in Teilen eine Vermischung der unterschiedlichen Szenen und wie daraus eine teils gewaltorientierte Mischszene entsteht.

Welche Gefahr von dieser Entwicklung ausgehen kann, zeigt die aktuelle Anklage der Bundesanwaltschaft vor den Oberlandesgerichten Frankfurt am Main, München und Stuttgart.

Der GBA führt Anklage gegen insgesamt 27 Personen einer mutmaßlich terroristischen Vereinigung um den inzwischen sehr bekannten Prinz Reuß. Auch vier Personen dieser Gruppe aus Niedersachsen befinden sich in Untersuchungshaft.

Die Vorwürfe lauten u. a. Mitgliedschaft in oder Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (gemäß § 129a StGB) und Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens (gemäß § 83 StGB) mit dem Ziel, die Regierung unter Einsatz von Waffengewalt zu stürzen. Von den Beschuldigten sind klar Reichsbürgerideologien, rechtsextremistische Narrative und Verschwörungserzählungen aus dem Bereich der Delegitimierung des Staates geäußert worden. Das zeigt, dass die Grenzen zwischen den Phänomenbereichen zunehmend verschwimmen.

Verschwörungstheorien haben hierbei eine Scharnierfunktion und bilden das gemeinsame Fundament für ideologisch unterschiedliche Teilgruppen.

An dem vorliegenden Fall zeigt sich auch sehr deutlich, dass von dieser Mischszene eine reale Gefahr ausgeht. Allein die Zugehörigkeit von aktiven und ehemaligen Militär- und Polizeiangehörigen zeigt das Gefahrenpotential dieser Gruppe.

Politik wird schon lange nicht mehr nur im Sitzungssaal oder am Stammtisch gemacht und über Presse, Funk und Fernsehen verbreitet. Die Rolle des Internet ist inzwischen eine herausragende. Social Media und Messengerdienste sind nicht nur Orte der Kommunikation und Begegnung im positiven Sinne, sie sind auch Plattformen für Indoktrination und Stimmungsmache.

Im digitalen Raum haben wir es mittlerweile mit einem hasserfüllten Klima und einer Verrohung der Sprache zu tun, die uns als Verfassungsschutz auch weiterhin mit großer Sorge erfüllt.

Hass und Verrohung, die wir übrigens auch selbst verspüren, mit jedem Fachbeitrag den wir selbst im Internet veröffentlichen und uns zum Teil ganz schlimme, respektlose, auch strafrechtlich relevante Kommentare einfangen.

Dahinter steckt offenkundig auch eine Strategie der rechts-populistischen und -extremisten Szene, die Meinungs- und Deutungshoheit auch durch Dominanz in den sozialen Netzwerken zu erlangen versucht.

Feststellbar ist zudem: Auf entsprechenden Internetseiten, in sozialen Medien und in einschlägigen Chatgruppen können sich Gleichgesinnte leicht anfeuern, in ihrem Weltbild bestätigen und gegenseitig anstacheln.

Diese virtuellen „Echokammern“ wirken dabei als Beschleuniger für Radikalisierungsverläufe. Hier verstärkt sich die Ablehnung gegenüber dem Staat und den demokratischen Werten. Zugleich besteht die Gefahr, dass diese „Echokammern“ den Ausgangspunkt für extremistische Straftaten darstellen können, zumindest aber dienen sie zur Rechtfertigung von Hass, Hetze und Gewalt.

Wie weit eine solche Radikalisierung gehen kann, hat uns der heimtückische Mord am Kasseler Regierungspräsidenten Dr. Walter Lübcke im Juni 2019 auf erschütternde Weise gezeigt. Der Täter hatte zuvor Hasskommentare in einem Internet-Chat über den Auftritt von Dr. Lübcke im Zusammenhang mit der Frage der Aufnahme von Flüchtlingen und einer Erstaufnahmeeinrichtung für geflüchtete Menschen verfasst.

Hass findet immer häufiger den Weg aus der digitalen in die analoge Welt. Dieser Hass zeigt sich in Beleidigungen, Bedrohungen oder sogar Angriffen gegenüber Amts- und Mandatsträgern, Polizistinnen und Polizisten oder Journalistinnen und Journalisten.

Gerade bei einem Teil der sog. „Reichsbürger“ und „Selbstverwalter“ führt die absolute Ablehnung der Legitimität staatlichen Handelns als weitere Eskalationsstufe zu aggressiven und gewalttätigen Verhaltensweisen gegenüber Gerichten, Behörden und insbesondere Polizeibeamtinnen und -beamten. Immer wieder haben diese Personen körperliche Gewalt angedroht oder tatsächlich ausgeübt – auch in Niedersachsen, und sich zum Teil unter Einsatz von Waffen gegen staatliche Maßnahmen zur Wehr gesetzt.

Beispielhaft hierfür ist das Verhalten einer Familie aus dem Landkreis Hameln-Pyrmont, die in den Jahren 2018 und 2019 wiederholt mit Behördenvertretern in Konflikt geraten war. Zwei Familienmitglieder wurden im Februar 2020 wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte, gefährlicher Körperverletzung und versuchter Gefangenenbefreiung zu Freiheitsstrafen verurteilt.

Der Großteil der Reichsbürgerszene, die in Niedersachsen derzeit etwa 1.100 Personen umfasst, tritt vor allem durch ausufernde Schreiben an Behörden und andere staatliche Stellen in Erscheinung. Das Ziel ist immer die Beeinträchtigung von behördlichen und rechtsstaatlichen Abläufen. Dabei gehen die Szeneangehörigen oft in unmittelbare Konfrontation mit Behördenvertretern. Die Affinität von Reichsbürgern zu Waffen stellt insoweit ein zusätzliches Gefahrenpotential dar.

Machen wir einen kurzen „Richtungswechsel“.

Das Hauptaktionsfeld im Linksextremismus ist der „Antifaschismus“.

Autonome in Niedersachsen konzentrieren sich insbesondere auf Sachbeschädigungen oder auf Übergriffe vor allem auf Rechtsextremisten oder Personen, die sie dafür halten. So verübten Linksextremisten z. B. im April 2024 einen Brandanschlag auf eine Kampfsportschule im Landkreis Oldenburg.

Gegenüber den Vorjahren ist die direkte Auseinandersetzung mit der AfD zwar zurückgegangen. Es kam aber immer wieder zu Versuchen, AfD-

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 23

Veranstaltungen zu stören bzw. zu verhindern. So versuchten etwa 200 Personen am 20. September 2024 durch Sitzblockaden eine AfD-Veranstaltung in Hannover zu verhindern. Die Folge waren Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und Gegendemonstranten. Es kam unter anderem zu Sachbeschädigungen und Angriffen auf Polizeibeamte in Form von Schlägen, Tritten sowie Flaschen- und Steinwürfen.

Ein anderes Beispiel: Im Februar 2024 wurden einem AfD-Funktionär alle vier Reifen seines Autos zerstochen.

Grundsätzlich zeigen Autonome eine niedrige Hemmschwelle zur Anwendung von Gewalt gegenüber Menschen, wie der Überfall im August 2023 auf einen Rechtsextremisten in Braunschweig gezeigt hat. Linksextremisten versuchen darüber hinaus an die nicht extremistische Klimaschutzbewegung anschlussfähig zu werden, um sie für ihre Interessen zu instrumentalisieren und langfristig zu radikalieren. Ihnen geht es darum, gesellschaftlichen Protest zu radikalieren und den Staat und seine Institutionen zu delegitimieren.

Wir werden die weiteren Entwicklungen im Linksextremismus genauestens im Blick behalten müssen, denn insbesondere die Themen Antifaschismus, Klimaschutz und der seit dem russischen Überfall auf die Ukraine wiederbelebte Antimilitarismus bieten der Szene weiterhin erhebliches Konflikt- und Gewaltpotenzial und dienen als Plattform für den Kampf gegen den demokratischen Rechtsstaat und den Kapitalismus.

Kommen wir ganz kurz zum Thema „Islamismus“. Der islamistische Extremismus und Terrorismus hat für die Sicherheitsbehörden in den vergangenen Jahren nie an Bedeutung verloren. Die besonderen Gefahren des jihadistischen Terrorismus sind uns allen durch den Messerangriff in Mannheim und das Attentat in Solingen jüngst traurig vor Augen geführt worden. Der islamistische Terrorismus und der Islamismus insgesamt sind wieder stark in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt und haben damit auch das Thema Migration befeuert.

Die Bedrohungslage durch den islamistischen Terrorismus ist in Deutschland weiterhin hoch. Die Sicherheitsbehörden sehen die latent hohe Gefahr islamistischer Anschläge und die Entwicklung von insbesondere regionalen salafistischen Brennpunkten, mit Auswirkungen auf die kommunale Ebene und das gesellschaftliche Miteinander.

Ausführungen zum Extremismus mit Auslandbezug spare ich mir weitestgehend – nur der Vollständigkeit halber ein paar Stichworte, damit Sie diesen Phänomenbereich einordnen können:

Es zeigt sich immer wieder, dass Konflikte fernab Deutschlands auch bei uns extremistische Aktivitäten hervorrufen können – in der digitalisierten Welt mittlerweile in Minutenschnelle!

Die ersten Bilder nach dem Überfall auf Israel liefen sehr schnell über die Bildschirme – weltweit. Noch schneller ging es über Social Media, mit teils schrecklichem Bildmaterial.

Proteste, Solidaritätsbekundungen können dann die spontanen Reaktionen sein.

Neben bestimmten Gruppierungen aus dem palästinensischen Umfeld werden in diesem Aufgabenfeld zum Beispiel die „Arbeiterpartei Kurdistans“ – PKK – und die „Ülkücü“-Bewegung bzw. „Grauen Wölfe“ – wie sie auch genannt werden – die größte rechtsextremistische, türkisch-nationalistische Bewegung – bearbeitet.

Ich habe Ihnen in aller Kürze die verschiedenen Extremismusphänomene vor dem Hintergrund der Krisen in der Welt, die sich auch hier bei uns auswirken, dargelegt.

Ich habe Ihnen in meinem Vortrag auch zwei Merker gesetzt, Punkte auf die ich noch mal zu sprechen kommen wollte: die AfD und das Thema Desinformationen und Russland.

Der Rechtsextremismus sucht die gesellschaftliche Verwurzelung, das Aushebeln der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und den Einzug in die Parlamente.

Und das zwingt uns, einen besonderen Blick auf die AfD, ihr Umfeld und ihr Vorgehen zu werfen.

Die AfD zeigt ein stetiges Vortasten, welche Äußerungen und Positionen im öffentlichen Diskurs noch akzeptiert werden. Die Grenze des Sagbaren wird mittlerweile mehr und mehr verschoben.

Beim Parteitag der AfD Ende Juli/Anfang August 2023 in Magdeburg zur Kandidatenkür für die Europawahl wurden ganz offen und hemmungslos „rechtsextremistische Verschwörungstheorien“ verbreitet, völkisch-nationalistische und antisemitisch konnotierte Reden geschwungen.

Die AfD hat damit selbst die Einschätzung belegt, dass innerhalb dieser Partei starke verfassungsfeindliche Strömungen bestehen, deren Einfluss weiter zunimmt.

Denn: Widerspruch zu diesen Redebeiträgen war nicht zu vernehmen.

So wurde zum Beispiel von einem „menschengemachten Bevölkerungswandel“ und einer „millionenfachen Remigration“ gesprochen. – Remigration, das „Unwort des Jahres“ 2023.

Für die AfD ist Migration das Identitätsthema schlechthin. Migration wird als Bedrohung und die Menschen häufig als Konkurrenz für Arbeitsplätze, sozialstaatliche Leistungen, als kriminell, gefährlich, übergriffig, minderwertig oder unvereinbar mit der Kultur oder Natur der Deutschen oder auch Europas dargestellt.

Mit solchen Ängsten wird gespielt, sie werden bewusst geschürt. Es werden Informationen aus dem Kontext gerissen und migrations-kritisch ausgeschlachtet.

Wenn die AfD also von „Remigration“ spricht, meint sie eigentlich millionenfache Abschiebung nach eigenen Zuordnungskriterien. Dann meint sie – historisch formuliert – die „Deportation“.

Weil die meisten Menschen in Deutschland bei Deportation – völlig nachvollziehbar – unmittelbar an eines der größten Verbrechen der NS-Zeit denken, den Massenmord und die Vernichtung ganzer Bevölkerungsgruppen, dann soll „Remigration“ harmlos klingen – verharmlosend!

Ihr Ziel ist, den Begriff im allgemeinen Sprachgebrauch zu etablieren und so Akzeptanz zu erzielen.

Ideologisch werden die Menschen auf ihre ethnische und kulturelle Herkunft reduziert. Volksgruppen sollen sich nicht mischen, klare Grenzen sollen sie trennen. Das ist – im Klartext – Kulturrassismus.

Nicht viel anders als im traditionellen Rechtsextremismus wird unterschieden, wer es wert sein soll, zur deutschen Gesellschaft zu gehören und wer nicht.

Klarer Tenor dieses Aufstellungsparteitages der AfD in Magdeburg war auch die Auflösung der EU und der Austritt aus der NATO. Sprachlich defensiver verpackt, will die AfD ein anderes Europa, eine andere Verteidigungsstruktur und z. B. eine klare Öffnung und Hinwendung zu Russland. Das muss man sich in dem Kontext vor Augen führen.

Unser Land ist seit ein paar Jahren von sich ablösenden oder auch überlagernden Krisen und Herausforderungen betroffen.

Die Corona-Pandemie hat den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf die Probe gestellt.

Sog. Querdenker, Coronaleugner, Reichsbürger, Verschwörungstheoretiker und Rechtsextremisten greifen nach Corona inzwischen jedes Krisenthema für eine Agitation gegen staatliche Entscheidungen, staatliches Handeln und Repräsentanten des Staates auf.

Ich empfinde es als fatale Entwicklung, wenn die Menschen die Fähigkeit zum Diskurs auf Basis von Fakten, auf Basis gemeinsamer Leitmedien verlieren. Rufe auf der Straße wie „Lügenpresse“ stellen eine der größten Errungenschaften unserer Verfassung in Abrede: die Pressefreiheit.

Und wenn diese Menschen zugleich für sich behaupten, gegen eine Diktatur in Deutschland auf die Straße zu gehen, wird deutlich: Sie haben die Errungenschaften unserer 75 Jahre alten Verfassung nicht verstanden oder agitieren bewusst gegen sie. Denn es sind z. B. die Grundrechte auf Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit, die es ihnen gerade ermöglichen, einen solchen Unsinn öffentlich kundzutun.

Die vermeintlich einfachen Lösungen verschiedener Gruppierungen und auch Fake-News erzeugen demokratiefeindliche Stimmungen, indem Krisen aufgegriffen werden, um daraus Kapital für die eigene Weltsicht zu schlagen.

In diesem Kontext – das muss man so deutlich sagen – hat die AfD eine zentrale Rolle als parlamentarische Kraft.

Gerade auch mit ihrer digitalen Präsenz im Internet, in den sozialen Netzwerken gelingt es ihr, die demokratischen Parteien vorzuführen. Das klingt hart, ist aber nicht harmloser zu formulieren!

Die AfD allein zeigt bislang mehr digitale Präsenz, als alle demokratischen Parteien zusammen. Ihr gelingt es, innerhalb kürzester Zeit ganz geschickt aus den Parlamenten kurze Filmchen online zu stellen und dabei selbst Ordnungsrufe für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Komplexe Probleme werden mit einfachsten Botschaften und vermeintlichen Lösungen belegt, die tatsächlich keine sind.

Aber – und jetzt komme ich zu Desinformationen und Russland – die AfD spielt auch als verlängerter Propaganda-Arm Putins eine unsägliche Rolle.

Wir registrieren im Zusammenwirken auch mit anderen Sicherheitsbehörden entsprechende Aktivitäten russischer Akteure, die darauf abzielen, prorussische Narrative zu setzen, Unruhe zu verbreiten, die Frage der Kriegsschuld umzukehren und in politische Auseinandersetzungen zu implementieren. Hier zeigen sich Vertreter der AfD offen für die Desinformations-kampagnen und ganz aktiv im Sinne der russischen Strategie. Sie vertreten prorussische Narrative und verbreiten diese in den sozialen Netzwerken und im

Internet. Man versucht sich als Friedensaktivisten darzustellen, fungiert aber eher als „pro-russische Botschafter“ und Helfer Putins.

Die AfD verfolgt die Strategie – weg von der Fundamentalopposition hin zur Machtoption. Das wäre bei einer demokratischen Partei normal, unbeachtlich.

Mir scheint aber die Gefahr eines – in Anführungszeichen – „mandatierten Extremismus“ aktuell größer als je zuvor nach der Wiedervereinigung.

Die Ereignisse in Thüringen zur konstituierenden Sitzung des Landtages sollten Alarmsignal genug sein.

Wenn Björn Höcke aus Anlass einer Ehrung beim Neujahrsempfang des AfD-Kreisverbandes Northeim am 12. Januar in der Presse zitiert wird mit:

„Wir gehen mit Riesenschritten auf Regierungsverantwortung zu“, und er dabei den ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán als Vorbild bezeichnet habe, weil er erfolgreich bei der Bekämpfung des „tiefen Staates“ gewesen sei, dann bedeutet das nichts anderes als:

Die AfD nach Höcke würde nach einer „Machtergreifung“ – diese Wortwahl wähle ich durchaus bewusst – die Rechte von Justiz und Presse beschränken und dabei die Staatsmacht „ominösen Mächten“ entreißen. Diese Formulierungen kennen wir auch von Donald Trump und seinen wirren Verschwörungsmäthen.

Zur Ausgangsfrage „Bedrohte Demokratie in den Kommunen?“

Da sich Demokratie nicht allein mit dem Handeln der Politik in Berlin definiert oder mit dem Wahlverhalten der Menschen für die kommunalen Parlamente, die Landesparlamente oder den Bundestag, müssen wir heute – und nach meiner Wahrnehmung vielmehr als je zuvor – darauf schauen, was Demokratie für die Menschen konkret heißt, welche „Selbstverständlichkeiten“ wir mit ihr verbinden und vor allem, welchen Bedrohungen sie gerade auch vor Ort ausgesetzt ist.

Es geht um die Frage, was den größten Einfluss auf den Prozess der politischen Meinungsbildung hat und was – wie aktuell deutlich spürbar – den Verlust von Vertrauen in staatliche Organe auslöst.

Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass besonders auch haupt- und ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und -politiker, die das Rückgrat der Demokratie in Deutschland sind, immer wieder Opfer von Hass und Gewalt in der digitalen und analogen Welt werden.

Sie stehen für Bürgernähe, sind erster Ansprechpartner für unser gesellschaftliches Zusammenleben und übernehmen tagtäglich für unser Gemeinwesen Verantwortung vor Ort.

Wer damit rechnen muss, Drohungen, Hass, Hetze und Gewalt ausgesetzt zu werden, weil man ein Mandat ausübt, als Repräsentant staatlicher Entscheidungen fungiert und sich dann wohlmöglich auch noch allein gelassen fühlt, wird aus nachvollziehbaren Gründen vielleicht nicht bereit sein, ein öffentliches Amt anzustreben oder fortzuführen.

– Und vielleicht auch nicht bereit sein, sich sonst für gesellschaftliche Themen öffentlich zu engagieren oder zu äußern.

Mit der Sicherheit von Amts- und Mandatsträgerinnen und -trägern haben wir uns in Niedersachsen schon vor Jahren intensiv befasst. Sie waren vielleicht auch Teilnehmende der sog. Regional-konferenzen, die vom Innenministerium 2019 in Kooperation mit den Polizeidirektionen und dem Verfassungsschutz veranstaltet wurden.

Mit der Veranstaltungsreihe, die dann auf örtlicher Ebene unter Regie der Polizeiinspektionen fortgesetzt wurde, ging es darum, zu sensibilisieren, Verhaltensempfehlungen zu vermitteln und Ansprechbarkeiten für Betroffene bei der Polizei zu personifizieren.

Anfang 2024 hat die Bundesinnenministerin eine neue bundesweite Anlaufstelle zum Schutz von Landräten und Bürgermeistern geschaffen – eine Maßnahme zum Aktionsplan gegen Rechtsextremismus. Diese Ansprechstelle beim Deutschen Forum für Kriminalprävention (DFK) nimmt für Betroffene eine Lotsenfunktion wahr und vermittelt passende persönliche Hilfs- und Unterstützungsangebote auf Bundes- und Landesebene. Sie geht zurück auf Empfehlungen der Allianz zum Schutz kommunaler Mandatsträger, also auch der kommunalen Spitzenverbände.

Eigentlich schlimm genug, dass es dieser Initiativen überhaupt bedarf.

Mit Blick auf die aktuellen Zahlen zur Politisch motivierten Kriminalität im Kontext Amts- und Mandatsträger aber offenkundig zwingend.

Fast 5.400 Straftaten (5.388) wurden für 2023 bundesweit registriert, ein Anstieg um 29,1 % im Vergleich zu 2022. In Niedersachsen ist die Zahl auf hohem Niveau leicht gesunken (von 470 auf 445).

Ziel der Agitationen zum Nachteil von Amts- und Mandatsträgern ist es zumeist, das jeweilige politische oder dienstliche Handeln der Betroffenen durch den Versuch des Aufbaus einer Drohkulisse im eigenen Interesse zu beeinflussen.

Daneben geht es den Täterinnen und Tätern auch um die eigene persönliche Impulsabfuhr, etwa durch das Beleidigen oder Einschüchtern der Betroffenen.

Ich bin bei Veranstaltungen schon oft nach einem Rezept zum Schutz der Demokratie gefragt worden, oft auch nach meiner Bewertung zu einem AfD-Verbotsverfahren.

Ich bin kein Berater dafür, wie man gute Politik macht. Ich darf, ich muss auf die Gefahren für die Demokratie hinweisen, das ist mein gesetzlicher Auftrag.

Gute Politik, die man den Menschen auch erklärt, ist sicherlich das beste Rezept, um Gruppierungen oder Parteien an den „Rändern“ entbehrlich zu machen.

Berichte aus den ostdeutschen Bundesländern sollten aber auch durchaus Alarmsignal in den alten Ländern sein: Wenn sich die öffentliche Hand z. B. aus der Jugendbetreuung zurückzieht, weil die Kassen „klamm“ sind, dann füllen andere die Lücken. Und dann ist selbst der „stramm rechte“ Fußballtrainer, der sich um den Nachwuchs kümmert, irgendwann „doch ganz ok“.

Politische Auseinandersetzungen – Diskurse – müssen geführt werden. Demokratinnen und Demokraten in den Räten und Parlamenten müssen sich der AfD stellen und dürfen ihnen nicht die Deutungshoheit überlassen. Dabei ist auch die Präsenz in den sozialen Netzwerken eine Baustelle, die meines Erachtens dringend angegangen werden muss.

Aber – das ist mir klar – die Lösung komplexer Probleme gut zu erklären, ist eine Herausforderung und lässt sich – anders als es die AfD macht – eben nicht mit platten Botschaften „TikTokisieren“.

Neutralität im Amt

– Das Gebot (partei-)politischer Zurückhaltung auf kommunaler Ebene –

Von Prof. Dr. *Tristan Barczak*, LL.M., Passau*

Krisenzeiten stellen auch die Kommunen vor große Herausforderungen. Dies gilt nicht nur mit Blick auf ihre Verwaltungsstrukturen, Partizipationsprozesse und Finanzierungsgrundlagen, sondern auch und gerade hinsichtlich der demokratischen Auseinandersetzung mit verfassungsfeindlichen Parteien, Positionen und Personen. Zu oft hat sich die kommunale Ebene in der jüngeren Vergangenheit auf einen offenen Schlagabtausch mit den „Feinden der Freiheit“ eingelassen und wurde hierfür gerichtlich in die Schranken gewiesen sowie an ihre Neutralitätsverpflichtung erinnert. Die lokale Demokratie erweist sich demgegenüber vor allem dann als resilient, wenn sie demokratische Grundregeln beachtet, den politischen Wettbewerb nicht verzerrt, nicht in kalkulierten Rechtsungehorsam flüchtet und auf die Kraft der freien politischen Auseinandersetzung vertraut.

I. Kommunalpolitik als Krisenpolitik

Zum Wesen einer vitalen Demokratie gehört der Austausch von Argumenten in einem offenen, d.h. machtfreien Diskurs. Das gilt gerade dann, wenn existenzielle Fragen für das Gemeinwesen und seine Zukunft auf dem Spiel stehen. Wir leben in einer Zeit großer gesellschaftspolitischer Unsicherheit. Dabei entspricht es den Eigengesetzlichkeiten der Globalisierung, dass die betreffenden Krisenphänomene und Bedrohungsszenarien nicht an Landesgrenzen oder Stadtmauern halt machen, sondern über kurz oder lang vor der eigenen Haustür, in den Kreisen und Gemeinden, ankommen.

* Der *Verfasser* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und das Recht der neuen Technologien an der Universität Passau. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der *Verfasser* am 06.11.2024 bei den 35. Bad Iburger Gesprächen in Osnabrück gehalten hat; er ist mit weitgehend identischem Inhalt bereits in ZG 39 (2024), 103–122 erschienen.

Kommunalpolitik ist im Ergebnis zunehmend Krisenpolitik. Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise,¹ der Flüchtlingskrise² und der Corona-Krise,³ deren Nachwirkungen bis heute nachhallen, wird das politische Handeln auf allen föderalen Ebenen mittlerweile durch den Krieg in der Ukraine⁴ und den Nahostkonflikt⁵ mit ihren jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen geprägt. Jede dieser Krisen hat Engpässe, Schwachstellen und zum Teil erhebliche Finanzierungsbedarfe in der öffentlichen Daseinsvorsorge aufgezeigt. Hinzu treten die sozial-ökologischen Herausforderungen durch den demographischen Wandel,⁶ den Klimawandel⁷ sowie die damit verbundene Energie- und Mobilitätswende.⁸

1 Jeweils m.w.N. *Papenfuß/Saliterer/Albrecht*, A Cushioned Impact of the Financial Crisis – Local Government Financial Resilience in Germany, in: *Steccolini/Jones/Saliterer* (Hrsg.), *Governmental Financial Resilience. International Perspectives on How Local Governments Face Austerity*, 2017, S. 115, 119 ff.; *Zabler*, Kommunale Schulden in Deutschland, 2020, S. 31 f.; *Geißler/Wortmann*, VM 2021, 3 ff.; mit rechtsvergleichendem Ansatz ferner *Stolzenberg/Terizakis/Hlepas/Getimis*, *Cities in Times of Crisis. Fiscal Consolidation in Germany and Greece*, 2016.

2 Zu den damit verbundenen Herausforderungen für die Kommunen *Meyer*, NdsVBl. 2016, 65 ff.; vgl. in diesem Zusammenhang auch *Hafner*, Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung, in: *Bogumil/Kuhlmann/Proeller* (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, 2019, S. 103 ff.

3 Zur kommunalen Pandemiebekämpfung *Pörtl*, NJW 2022, 919 ff.; zu den ökonomischen Auswirkungen der Pandemie auf die Gemeinden und Kreise *Lerbs/Peistrup/Pohl*, *Wirtschaftspolitische Lehren aus der „Corona-Rezession“ für Nordrhein-Westfalen*, in: *Frevel/Heinicke* (Hrsg.), *Managing Corona*, 2. Aufl. 2024, S. 309 ff.

4 Mit Blick auf die Kommunen *Ritgen*, ZAR 2022, 238 ff.; zu möglichen Geld- oder Sachspenden aus dem kommunalen Haushalt *Schilling/Kramer*, KommJur 2023, 365 ff.

5 Hierzu *forumZFD*, *Globale Spannungen, lokale Resonanz. Impulse zur Auseinandersetzung mit dem Nahostkonflikt in deutschen Kommunen*, 2024.

6 Vgl. *Bauer*, *Demografische Herausforderungen für die Kommunen – Einführende Problemskizze*, in: *Bauer/Büchner/Gündel* (Hrsg.), *Demografischer Wandel. Herausforderungen für die Kommunen*, 3. Aufl. 2015, S. 11 ff.; *Stubenrauch*, LKRZ 2011, 399 ff.

7 Nur auszugsweise *Raschke*, *Rechtsfragen kommunaler Klimaschutzmaßnahmen*, 2013; *Schmid*, *Gestaltung und Steuerung der Klimawandelanpassung auf kommunaler Ebene – Vom globalen Problem zur lokalen Lösung*, in: *Böhm/Ludwigs* (Hrsg.), *Klimaschutz und Resilienz*, 2024, S. 37 ff.; *Kahl*, ZUR 2010, 395 ff.; *Albrecht*, ZUR 2020, 12 ff.; *Groß*, NordÖR 2022, 557 ff.; *Lorenzen*, DVBl. 2023, 398 ff.; zum Klimaschutz als Aufgabe des Städtebaurechts *Guckelberger*, *Klimaschutz als dauerhafte Zukunftsaufgabe des allgemeinen Städtebaurechts*, in: *FS Mitschang*, 2023, S. 117 ff.; zur transformativen Kraft der Kommunen auch *Schlacke*, *Klimaschutz und Städte – Perspektiven des öffentlichen Rechts*, in: *Valentiner* (Hrsg.), *Klimaschutz und Städte*, 2023, S. 21, 23 ff.; zu den spezifischen Auswirkungen des verfassungsgerichtlichen Klimaschutzbeschlusses (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, BVerfGE 157, 30) auf die Kommunen *Thalhammer/Breidenbach*, ZRP 2023, 183 ff.

8 Dazu etwa *Glöß*, *Rechtsfragen des kommunalen Anschluss- und Benutzungszwangs in Zeiten von Klimawandel und Energiewende*, 2016, S. 29 ff. *et passim*; *Ringwald*, *Der rechtliche Handlungsspielraum für Kommunen bei der Neuverteilung des öffentlichen Raums für die Erfordernisse nachhaltiger Mobilität*, in: *Faßbender/Köck* (Hrsg.), *Rechtliche Herausforderungen und Ansätze für eine umweltgerechte und nachhaltige Stadtentwicklung*, 2021, S. 103 ff.; *Helmold*, NordÖR 2023, 619 ff.; zur notwendigen Bürgerbeteiligung in diesem Zusammenhang bereits *Zenke*, KommJur 2013, 288 ff.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 32

Krisen sind – und waren schon immer – Treiber von Radikalisierung und Extremismus.⁹ Sie spielen denjenigen in die Karten, die sich als „Alternative“ zum politischen „Mainstream“ inszenieren, einfache Antworten auf komplexe Fragen in Zeiten großer Herausforderungen proklamieren und Sündenböcke wie Feindbilder präsentieren. Wie aktuell und bedeutsam dieses Thema ist, zeigt sich zum einen daran, dass Hass, Bedrohungen und Anfeindungen im analogen wie digitalen Raum gegenüber kommunalen Amts- und Mandatsträgern ein besorgniserregendes Ausmaß erreicht haben, mit fatalen Folgen für die lokale Demokratie.¹⁰ Zum anderen ringen die demokratischen Parteien auf kommunaler Ebene noch immer um den richtigen Umgang mit dem politischen Gegner aus dem rechten Spektrum und seinen bisweilen unverhohlenen verfassungsfeindlichen Positionen.¹¹

II. Dimensionen (partei-)politischer Neutralität auf kommunaler Ebene

Von kommunalen Amtsträgerinnen und Amtsträgern wird erwartet, dass sie demokratische Grundregeln beachten, um den politischen Wettbewerb nicht zu gefährden. Insbesondere dürfen sie die Autorität ihres Amtes und die Ressourcen der Gemeinde nicht einsetzen, um den freien politischen Wettstreit zu behindern oder zu beeinflussen, und sei es auch in wohlmeinender, die Werte des Grundgesetzes vermeintlich schützender Absicht. Dieses Anliegen wird allgemein unter dem Begriff staatlicher „Neutralitätsverpflichtung“

9 Statt vieler *Frankenberg/Heitmeyer*, *Autoritäre Entwicklungen. Bedrohungen pluralistischer Gesellschaften und moderner Demokratie in Zeiten der Krise*, in: *Frankenberg/Heitmeyer* (Hrsg.), *Treiber des Autoritären. Pfade von Entwicklungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, 2022, S. 15, 46 ff.

10 Vgl. das *Kommunale Monitoring zu Hass, Hetze und Gewalt gegenüber Amtsträgerinnen und Amtsträgern (KoMo)* des Bundeskriminalamtes in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Landkreistag: <https://www.motra.info/radikalisierungsmonitoring/kommunalmonitoring/>.

11 Vgl. insoweit auch schon *Müller/Roth*, VR 2019, 372 ff.; *Meyer*, NdsVBl. 2023, 1 ff.; zu den Strategien im Umgang mit der AfD konkret *Kloepfer/Jessen*, DVBl. 2024, 1249 ff.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 33

verhandelt, wobei die Pflicht zu (partei-)politischer Neutralität keine eigenständige Verfassungsverpflichtung begründet,¹² sondern als Hintergrundnorm sowohl bei der Chancengleichheit der Parteien als auch beim freien Mandat der Abgeordneten sowie den politischen Grundrechten (insbesondere der Gleichheit der Wahl) von Bürgerinnen und Bürger begegnet.¹³ Das Gebot (partei-)politischer Neutralität ist damit gleichermaßen „Baugesetz eines freien demokratischen Prozesses“, „Garant chancengleichen Wettbewerbs“ und „liberale[s] Versprechen“.¹⁴ Es wird flankiert von allgemeinen Grundsätzen für rechtsstaatliches Verhalten in der Ausprägung des Willkürverbots und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie von spezifischen Komponenten zur Sicherung eines demokratischen Diskurses.¹⁵ Dies schlägt sich vor allem in den Geboten der Sachlichkeit und inhaltlichen Richtigkeit nieder.¹⁶

Dass der Zweck die Mittel nicht heiligt, ist ein Gemeinplatz, der eigentlich keiner Erklärung bedarf. Gerichtliche Entscheidungen aus jüngerer Zeit belegen jedoch, dass diese selbstverständlich erscheinenden Vorgaben immer wieder – und immer häufiger – auf gerichtliche Durchsetzung angewiesen sind. Werden die Spielregeln des demokratischen Prozesses dabei seitens der verantwortlichen Entscheidungsträger gezielt unterlaufen und wird mehr oder weniger offen mit einem moralisch motivierten Rechtsungehorsam

12 Statt vieler *Mückl*, Neutralität, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Bd. IV, 2020, Sp. 285, 286: „Obschon kein Verfassungsbegriff, enthält das GG verschiedenste Ausprägungen der Pflicht des Staates, sich in Fällen konfligierender Positionen nichtstaatlicher Rechtssubjekte unparteiisch zu verhalten“. Mit dem Hinweis, dass (partei-)politische Neutralität lediglich „ein Neutralitätsfeld unter vielen“ ist, auch *Dişçi*, Der Grundsatz politischer Neutralität. Grenzen der Äußerungsbefugnis politischer Amtsträger, 2019, S. 68 ff.

13 Dazu *Droege*, VVDStRL 81 (2022), 297, 307 ff.; von einem „Relationsbegriff“ spricht *Hipp*, Öffentlichkeitswirksame Äußerungen kommunaler Hauptverwaltungsbeamter insbesondere in den sozialen Medien, 2024, S. 117; exemplarisch BayVerfGH, Urt. v. 17.01.2023, BayVBl. 2023, 262, 265: „Diese ‚allgemeine‘ Neutralitätspflicht reicht [...] nur so weit wie der spezifische Schutzbereich des freien Mandats“.

14 Sämtliche Zitate von *Droege* (Fn. 13), 309, 315.

15 Vgl. BVerwG, Urt. v. 13.09.2017, BVerwGE 159, 327, Rn. 18.

16 Statt aller *Hillgruber*, Staatliches Informationshandeln, insbesondere Warnungen, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. V, 2023, § 151 Rn. 80 ff., 86 ff.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 34

kalkuliert und kokettiert,¹⁷ beschädigt dies nicht nur das Grundvertrauen in die demokratischen Institutionen, sondern bestärkt den Populisten auch noch in seiner Opferrolle.

Im Folgenden soll das Thema der „Neutralität im Amt“ auf kommunaler Ebene in drei Schritten beleuchtet werden: Zunächst wird ein Blick auf die demokratischen Grundregeln im kommunalen Inter- und Intraorganverhältnis geworfen (1.). Dabei sollen mit der Gleichbehandlung der Fraktionen und dem freien Mandat der Ratsmitglieder zwei Grundpfeiler des Kommunalverfassungsrechts im Vordergrund stehen. Im Anschluss daran wendet sich der Beitrag dem freien Wettbewerb der Parteien auf kommunaler Ebene zu und widmet sich u. a. mit dem Zugang zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde einem veritablen „Dauerbrenner“ des Verwaltungsrechts (2.). Zum Abschluss sollen die Anforderungen beleuchtet werden, durch die ein offener und staatlich unbeeinflusster Diskurs unter den Kommunalbürgerinnen und Kommunalbürgern gewährleistet werden soll (3.).

1. Neutralität im Inter- und Intraorganverhältnis

Zum Kern des in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankerten Demokratieprinzips gehört der freie und offene Wettbewerb um die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger in Streitfragen des Gemeinwesens.¹⁸ Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit nach Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG hat seinen Grund im demokratischen Recht der Bürgerinnen und Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung.¹⁹ Auch in

¹⁷ Zu Begründung, Geltung und Reichweite von Rechtsgehorsam vgl. die interdisziplinär angelegte Studie von Hilbert/Rauber (Hrsg.), Warum befolgen wir Recht? Rechtsverbindlichkeit und Rechtsbefolgung in interdisziplinärer Perspektive, 2019.

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 13.02.2008, BVerfGE 120, 82, 104 f.; Urt. v. 09.11.2011, BVerfGE 129, 300, 319; Urt. v. 26.02.2014, BVerfGE 135, 259, Rn. 48; Beschl. v. 19.09.2017, BVerfGE 146, 327, Rn. 60.

¹⁹ BVerfG, Urt. v. 27.02.2018, BVerfGE 148, 11, Rn. 42; Urt. v. 29.11.2023 – 2 BvF 1/21 –, juris, Rn. 163; VerfGH NRW, Urt. v. 21.11.2017, NVwZ 2018, 159, Rn. 57; Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 44.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 35

Gemeinden und Kreisen gilt es, den Streit um die beste Lösung offen und nach demokratischen Regeln auszutragen.²⁰ Stellvertretend hierfür normiert Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, dass die Wahl einer Vertretung in den Gemeinden und Kreisen nach den anerkannten Wahlrechtsgrundsätzen zu erfolgen hat.²¹ Darüber hinaus sind die Gemeinden und Kreise bzw. deren Organe in umfassender Weise verpflichtet, die sich aus dem Demokratieprinzip ergebenden, mitunter grundrechtlich radizierten Maßgaben im Wettbewerb um das bessere Argument einzuhalten. Dies gilt hinsichtlich der offenen und freien Meinungsbildung innerhalb der Bürgerschaft wie auch für die körperschaftsinternen Prozesse der Entscheidungsfindung etwa in Gemeinderat und Kreistag. Mit Gemeinde- und Kreisordnung steht ein normativer Rahmen bereit, innerhalb dessen sich nach näher definierten Zuständigkeiten die Entscheidungsfindung zwischen den widerstreitenden politischen Positionen vollziehen soll. Die normierten Kompetenzen sind eingeräumt, um den offenen Prozess der Meinungsbildung in einem geordneten Verfahren zu ermöglichen und dieses mit einer Entscheidung abzuschließen.²²

a) Gleichbehandlung der Fraktionen

Damit der Wettbewerb um die beste Lösung gelingen kann, gilt es, nicht nur die in Gemeinde- und Kreisordnung ausdrücklich normierten Vorgaben zu beachten, sondern auch darüberhinausgehende Regeln des politischen Wettbewerbs einzuhalten. Diese sind indes – das sei hier vorangestellt – von unterschiedlicher Verbindlichkeit. Zum Teil handelt es sich mehr um Fragen des demokratischen Stils als um „harte“, sprich rechtsverbindliche und justitiable Vorgaben. Zu solchen Stilfragen gehört etwa die beharrliche

²⁰ *Henrich/Reimer*, NVwZ 2022, 371, 373 ff.

²¹ *Heusch*, NVwZ 2017, 1325, 1326.

²² *Heusch* (Fn. 21), 1326.

Weigerung, einen AfD-Abgeordneten zu einem der Vizepräsidenten des Deutschen Bundes- oder eines Landtags zu wählen. Wie der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof²³ und das Bundesverfassungsgericht²⁴ übereinstimmend festgestellt haben, ist ein solches Vorgehen mit höherrangigem Recht vereinbar: Weder aus Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG noch aus Art. 18 Abs. 1 der niedersächsischen Landesverfassung folgt ein Anspruch der Fraktionen, aus ihren Reihen eine Vizepräsidentin bzw. einen Vizepräsidenten zu stellen. Es entspricht vielmehr der Freiheit der Abgeordneten, mit Mehrheit sowohl über die Zahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter im Parlamentspräsidium als auch über die jeweils zur Wahl stehenden Personen zu bestimmen.²⁵

aa) Fraktionsmindeststärke

So klar die Verfassungsrechtslage in diesem Punkt auch sein mag, so offenkundig ist indes das Unbehagen, welches eine solche Handhabung der parlamentarischen Usancen mit Blick auf die Rechts- und Verfassungskultur auslöst.²⁶ In dieselbe Kategorie gehört es, wenn in der Geschäftsordnung eines neu gewählten Stadtrats die notwendige Zahl von Stadträten für eine Fraktion – anlassbezogen – von zwei auf drei erhöht wird, namentlich um den beiden jüngst gewählten AfD-Ratsmitgliedern den Fraktionsstatus und die damit verbundenen Privilegien wie die Mitgliedschaft in Ausschüssen,

23 VerfGH NRW, Beschl. v. 25.10.2016, NVwZ-RR 2017, 217, Rn. 26 ff.: Landesverfassung gewährt Piraten-Fraktion keinen Anspruch auf Landtagsvizepräsidenten.

24 Das Recht einer Fraktion aus § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT, im Präsidium mit mindestens einem Vizepräsidenten vertreten zu sein, steht danach unter dem Vorbehalt der Wahl durch die Abgeordneten, vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.03.2022, BVerfGE 160, 411, Rn. 29 ff.; in einem weiteren von einem AfD-Bundestagsabgeordneten eingeleiteten Organstreitverfahren ging es um die Frage, ob aus dem freien Mandat nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein individuelles Recht folgt, für die Wahl des Bundestagsvizepräsidenten im zweiten Wahlgang einen eigenen Kandidaten vorzuschlagen und über diesen Vorschlag abstimmen zu lassen. Dies hat das BVerfG verneint, vgl. BVerfG, Urt. v. 22.03.2022, BVerfGE 160, 368, Rn. 65 ff.

25 Tendenziell strenger *Darsow*, NVwZ 2019, 1013, 1015 f.; *Kruschke*, DÖV 2023, 109, 116 f.

26 *Heusch* (Fn. 21), 1326. Zu Elementen einer politischen Theorie der Verfassung *R. Schmidt*, Verfassungskultur und Verfassungssoziologie, 2012.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 37

das Recht der Fraktion auf Einberufung der Vertretung durch den Bürgermeister bzw. Landrat und das Vorschlagsrecht für die Tagesordnung vorzuhalten.²⁷ Auf ein solches Vorgehen hatte sich eine Mehrheit im Regensburger Stadtrat im März 2020 geeinigt.²⁸

Von derartigen Stilfragen der Demokratie sind verbindliche demokratische Grundregeln zu unterscheiden. Während in Bayern²⁹ und anderen Ländern die Voraussetzungen für die Entstehung und den Bestand einer Fraktion gesetzlich nicht oder nur ansatzweise unter Verweis auf nähere Bestimmungen in den jeweiligen Geschäftsordnungen geregelt sind – aus diesem Grund war die Erhöhung der notwendigen Mitgliederzahl in Regensburg formal-juristisch einwandfrei –,³⁰ sind die Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen der Mehrzahl der Länder – Niedersachsen eingeschlossen – verbindlicher gefasst und sehen eine Fraktionsmindeststärke von zwei oder drei Ratsmitgliedern, bisweilen differenziert nach Einwohnerstärke, vor.³¹

bb) Fraktionsanerkennung

Für die Fraktionsbildung bedarf es grundsätzlich keines konstitutiven, aner kennenden Aktes seitens des Bürgermeisters oder der Gesamtvertretung. Ein entsprechender Anerkennungsakt ist auch nicht vorgesehen, wenn sich

27 Zur Bedeutung des Fraktionsstatus *T. I. Schmidt*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2014, Rn. 423.

28 Siehe <https://www.regensburg-digital.de/mehrheit-im-neuen-stadtrat-einig-kein-fraktionsstatus-fuer-die-afd/19032020/>.

29 Das bayerische Kommunalrecht, namentlich GO und LKrO, enthalten keine Mindeststärkeregelung für Gemeinderats- bzw. Kreistagsfraktionen. Sie kennen nicht einmal das Wort „Fraktion“. Die Mitgliedschaft in den Ausschüssen hängt demgemäß zwar nicht explizit von einem etwaigen Fraktionsstatus, sondern vom Stärkeverhältnis der in ihnen vertretenen „Parteien und Wählergruppen“ i. S. d. Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO bzw. Art. 27 Abs. 2 Satz 2 LKrO ab; dabei handelt es sich jedoch faktisch um Fraktionen, vgl. *Geis*, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 11 Rn. 91.

30 Hierzu *Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, 6. Kap. Rn. 41 ff.; *Geis* (Fn. 29), § 11 Rn. 91 ff.; *Bick*, Die Ratsfraktion, 1989, S. 72 ff.

31 Vgl. §§ 32 Abs. 1 Satz 2, 131 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf; § 36a Abs. 1 Satz 4 HessGO und § 26a Abs. 1 Satz 4 HessKreisO; § 57 Abs. 1 NdsKomVG; § 56 Abs. 1 GO NRW und § 40 Abs. 1 KreisO NRW; § 30a Abs. 1 Satz 2 RhPfGO und § 23a Abs. 1 RhPflKrO; § 44 Satz 3 KVG LSA; §§ 30 Abs. 5 Satz 2, 157 Abs. 4 Satz 2 SaarKSVG; § 35a Abs. 1 Satz 1 SächsGO und § 31a Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO; § 32a Abs. 1 Satz 2 SchlH-GO und § 27a Abs. 1 Satz 2 SchlH-KrO.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 38

Ratsmitglieder unterschiedlicher Parteizugehörigkeit zu einer Fraktion in der Kommunalvertretung zusammenschließen. Praktisch relevant werden solche Zusammenschlüsse, wenn die einer Partei angehörenden Ratsmitglieder allein die (gesetzlich) geforderte Mindestgröße für die Fraktionsbildung nicht erreichen. Wenn ein Oberbürgermeister in dieser Situation die Gewährung der im Gesetz vorgesehenen Fraktionsrechte verweigert, weil er die vermeintlich erforderliche Anerkennung noch nicht ausgesprochen habe, entbehrt diese Ungleichbehandlung mit den anderen Fraktionen jeder Rechtfertigung und kann nur als Versuch angesehen werden, in undemokratischer Weise und unter Verletzung des Neutralitätsprinzips den politischen Gegner zu benachteiligen.³² Bedarf es daher keiner konstitutiven Anerkennung, so besteht in Fällen politisch extrem heterogener Zusammensetzung gleichwohl besonderer Anlass, festzustellen, ob die erforderliche grundsätzliche politische Übereinstimmung gegeben ist oder ob lediglich ein formaler Zusammenschluss zur Erlangung finanzieller Vorteile oder einer stärkeren Rechtsposition für die Verfolgung der uneinheitlichen individuellen politischen Ziele der einzelnen Mitglieder vorliegt.³³ Demgegenüber ergibt sich bei einem Zusammenschluss aus Personen, die für ein und dieselbe Partei oder Wählergruppe angetreten sind, bereits aus dem Parteizusammenschluss bzw. dem mitgliedschaftlich organisierten Zusammenschluss der Wahlberechtigten zum Zwecke gemeinsamer Wahlvorschläge, dass auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung ein möglichst gleichgerichtetes Wirken erfolgen soll. Weiterer Indizien bedarf es im letztgenannten Fall regelmäßig nicht.³⁴

32 OVG NRW, Beschl. v. 12.12.2014, NWVBl. 2015, 232; VG Düsseldorf, Urt. v. 29.10.2014 – 1 K 4415/14 –, juris; *Heusch* (Fn. 21), 1327.

33 OVG NRW, Beschl. v. 24.01.2005, NVwZ-RR 2005, 497, 498. Diejenigen, die sich auf das Bestehen einer Fraktion berufen, trifft demgemäß eine materielle Beweislast, vgl. OVG NRW, Beschl. v. 19.06.2013, NWVBl. 2013, 447.

34 VG Düsseldorf, Urt. v. 29.10.2014 – 1 K 4415/14 –, juris, Rn. 42.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 39

cc) Fraktionsfinanzierung

Erfolgreiche Fraktionsarbeit hängt zudem nicht nur von Engagement und Geschick ihrer Mitglieder, sondern auch von gewissen materiellen Rahmenbedingungen ab.³⁵ Aus diesem Grund haben die Fraktionen einen kommunalverfassungsrechtlich begründeten Anspruch auf Zuwendungen aus gemeindlichen Haushaltsmitteln.³⁶ Die Bestimmung der Höhe der Zuwendungen steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde. Ermessensgrenzen bilden das Willkürverbot, der Grundsatz der Chancengleichheit und das daraus folgende Neutralitätsgebot.³⁷ Hier mag sich aus gemeindlicher Perspektive die Frage aufdrängen, ob nicht Fraktionen aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien bzw. (Wähler-)Vereinigungen von der Fraktionsfinanzierung ausgenommen werden können. Warum sollte der freiheitlich-demokratische Verfassungsstaat die Negierung seiner Werte und Bekämpfung seiner Strukturen auch noch finanzieren, und sei es „nur“ auf der kommunalen Ebene? Dieselbe Frage hatte man sich wohl im hessischen Büdingen gestellt und im Jahr 2017 einen Vorstoß vor dem Hintergrund gewagt, dass das Bundesverfassungsgericht die NPD zwar nicht für verfassungswidrig erklärt, aber einen Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung angeregt hatte.³⁸ Hier dachten sich die Kämmerer offenbar: Gehen wir mit gutem Beispiel voran!

³⁵ *Bick* (Fn. 30), S. 98 ff.

³⁶ Vgl. explizit § 56 Abs. 3 GO NRW und § 40 Abs. 3 KreisO NRW; § 35a Abs. 3 SächsGO und § 31a Abs. 3 SächsLKrO. Demgegenüber enthalten z.B. § 32a Abs. 3 GO BW, § 57 Abs. 3 NdsKomVG, § 36a Abs. 4 HessGO und § 32a Abs. 4 SchlH-GO zwar formaliter einen Ermessenstatbestand über die Bezuschussung. Auch hier ist jedoch von einer Pflicht zur Gewährung gemeindlicher Zuwendungen sowie einem korrespondierenden Anspruch der Fraktion auszugehen, vgl. NdsOVG, Urt. v. 04.08.1994, Nds-VBl. 1995, 1; *Blum*, in: *Blum/Meyer, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz*, 6. Aufl. 2023, § 57 Rn. 37; *Lange* (Fn. 30), 6. Kap. Rn. 57 m.w.N.

³⁷ BVerwG, Urt. v. 05.07.2012, BVerwGE 143, 240, Rn. 17; OVG NRW, Urt. v. 08.10.2002, NVwZ-RR 2003, 376, 377; NdsOVG, Beschl. v. 09.06.2009, NdsVBl. 2009, 258, 259; *Mehde*, in: *Dietlein/Mehde* (Hrsg.), *BeckOK Kommunalrecht Niedersachsen*, Stand: 01.10.2024, § 57 Rn. 18.

³⁸ BVerfG, Urt. v. 17.01.2017, BVerfGE 144, 20, Rn. 527, 625: „Eine Modifizierung dieses Regelungskonzepts, etwa hinsichtlich der Schaffung von Möglichkeiten gesonderter Sanktionierung im Fall der Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 40

Das Bundesverwaltungsgericht fand diesen Vorstoß weniger gelungen und erklärte die entsprechende Satzungsänderung im Normenkontrollverfahren für unwirksam.³⁹ Sie sei mit dem Parteienprivileg des Grundgesetzes und der Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG) offensichtlich unvereinbar. Das Gleiche gilt für eine satzungsrechtliche Ungleichbehandlung von Fraktionen aus Vertretern verfassungsfeindlicher (Wähler-)Vereinigungen. Ebenso wie Art. 21 Abs. 2 und 4 GG schließt Art. 9 Abs. 2 GG jede Benachteiligung von Fraktionen wegen einer Zugehörigkeit ihrer Mitglieder zu verfassungsfeindlichen Vereinigungen solange aus, bis in einem förmlichen Verfahren (vgl. § 3 VereinsG) festgestellt wird, dass die Vereinigung verboten ist.⁴⁰

Nun mag man fragen, ob nicht die zwischenzeitliche Einführung des Finanzierungsausschlussverfahrens in Art. 21 Abs. 3 GG,⁴¹ § 46a BVerfGG⁴² und die konstitutive Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit der NPD-Nachfolgepartei „Die Heimat“ durch das Bundesverfassungsgericht⁴³ hieran etwas geändert haben könnte. Können also zumindest nach gegenwärtiger Rechtslage Fraktionen aus Vertretern verfassungsfeindlicher Parteien – namentlich solcher, die das Bundesverfassungsgericht von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen hat – auch von gemeindlichen Zuwendungen ausgenommen werden? Die Antwort ist Nein: Ein „kommunalpolitisches

Erfüllung einzelner Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG unterhalb der Schwelle des Parteiverbots, ist dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten. [...] Unterhalb der Ebene des Parteiverbots liegende Sanktionen – etwa die Kürzung oder Streichung staatlicher Finanzmittel – sind nach der geltenden Verfassungslage ausgeschlossen“; hierzu *Barczak*, in: *Barczak* (Hrsg.), BVerfGG, 2018, § 46a Rn. 6.

39 BVerwG, Urt. v. 27.06.2018, BVerwGE 162, 284, Rn. 37 ff. m. Anm. *Janson*, NVwZ 2018, 1660 f. und *Hecker*, NVwZ 2018, 1613 ff.

40 BVerwG, Urt. v. 27.06.2018, BVerwGE 162, 284, Rn. 45. Zur Sperrwirkung des Art. 9 Abs. 2 GG in diesem Kontext *Barczak*, in: *Dreier*, GG I, 4. Aufl. 2023, Art. 9 Rn. 56.

41 Eingefügt durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21) v. 13.07.2017 (BGBl. I S. 2346).

42 Eingefügt durch Gesetz zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung v. 18.07.2017 (BGBl. I S. 2730).

43 BVerfG, Urt. v. 23.01.2024 – 2 BvB 1/19 –, juris.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 41

Mandat zum Verfassungsschutz“⁴⁴ gibt es nicht, jedenfalls nicht in dieser Form.⁴⁵ Art. 21 Abs. 3 GG ermächtigt nur zum bundesgesetzlichen Ausschluss von der Parteienfinanzierung i. S. d. Parteiengesetzes.⁴⁶ Diese bezieht sich auf die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes, die dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnen ist.⁴⁷ Sie hat die Beteiligung an Wahlen und das Erringen von Mandaten zum Ziel. Der Ausschluss von Fraktionszuwendungen betrifft demgegenüber die Finanzierung der Arbeit einer Untergliederung der demokratisch gewählten Volksvertretung, die als Tätigkeit eines staatlichen Organs oder Organteils von vornherein dem staatlichen Bereich zuzuordnen ist.⁴⁸ Das gilt auch für die Tätigkeit der kommunalen Fraktionen als Untergliederungen der Gemeindevertretung. Fraktionszuwendungen sind auch nicht zur Finanzierung der „hinter“ den Fraktionen stehenden Parteien bestimmt und dürfen nicht entsprechend zweckentfremdet werden.⁴⁹ Wenngleich eine Abgrenzung im Einzelfall schwierig sein mag und in der Praxis vielfach unterlaufen wird, vorschnell aufgegeben werden sollte sie nicht.⁵⁰ Die Ablehnung eines materiellen Durchgriffs auf die Partei bei der Entscheidung über Fraktionszuwendungen mag man bedauerlich finden, die politischen Erwartungen an das Recht und seine Leistungsfähigkeit im politischen Wettbewerb sollten jedoch nicht überdehnt werden.⁵¹

44 Für ein solches hingegen dezidiert *Kühner/Unterreitmeier*, DÖV 2023, 26, 30 ff.

45 *Meyer* (Fn. 11), 3. Zur Zulässigkeit einer „kommunikativen Verfassungsverteidigung“ auf Kommunalebene noch unten 3. b).

46 Vgl. §§ 18 ff. PartG.

47 BVerwG, Urt. v. 27.06.2018, BVerwGE 162, 284, Rn. 42; vgl. auch *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 12 Rn. 13a.

48 BVerwG, Urt. v. 27.06.2018, BVerwGE 162, 284, Rn. 43.

49 BVerwG, Urt. v. 05.07.2012, BVerwGE 143, 240, Rn. 19; Urt. v. 27.06.2018, BVerwGE 162, 284, Rn. 43; *Bick* (Fn. 30), S. 111 ff.

50 *Hecker* (Fn. 39), 1614.

51 *Janson* (Fn. 39), 1661.

dd) Sonstige Fraktionsrechte

Zu den typischen Mitwirkungsrechten⁵² der Fraktionen auf Gemeinde- und Landkreisebene gehört es ferner, dass sie Beratungsgegenstände auf die Tagesordnung bringen können.⁵³ Dem Bürgermeister bzw. der Landrätin steht es dabei grundsätzlich nicht zu, ein von ihm oder ihr nicht für sinnhaft erachtetes Begehren abzulehnen. Dies gilt zumal dann, wenn sie auf einer politischen Bewertung oder inhaltlichen Vorwegnahme der Entscheidung der Vertretung beruht.⁵⁴ Nicht zuletzt im Zusammenhang mit Migration und Flüchtlingsunterbringung kam es in der jüngeren Vergangenheit zu einer bemerkenswerten Häufung rechtswidriger Beschneidungen des Vorschlagsrechts, die von der Rechtsprechung korrigiert werden mussten. So haben unter anderem die Verwaltungsgerichte in Düsseldorf⁵⁵, Karlsruhe⁵⁶ und Gera⁵⁷ die betreffenden Gemeinden und Kreise dazu verpflichtet, Tagungsorte zu Themen wie „Erarbeitung einer adäquaten Reaktion auf den ungebremsten Zustrom von Asylbewerbern“ oder „Bereitstellung hinreichenden Personals, um nicht asylberechtigte Personen im Stadtgebiet ihrer rechtmäßigen Abschiebung in die Heimat zuzuführen“ nachträglich zuzulassen.⁵⁸

52 Zu diesen überblicksweise *Schrameyer*, Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung, 2006, Rn. 185; *Bick* (Fn. 30), S. 23 ff.

53 Vgl. nur § 34 Abs. 1 Satz 4 GO BW; §§ 35 Abs. 1 Satz 2, 131 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf; § 58 Abs. 5 Satz 3 HessGO und § 32 Satz 2 HessKreisO; § 48 Abs. 1 Satz 2 GO NRW und § 33 Abs. 1 Satz 2 KreisO NRW; §§ 41 Abs. 1 Satz 4, 171 Nr. 6 SaarKSVG; § 36 Abs. 5 SächsGO und § 32 Abs. 5 SächsLKrO; § 34 Abs. 4 Satz 3 SchlH-GO und § 29 Abs. 4 Satz 3 SchlH-KrO; §§ 35 Abs. 4 Satz 2, 112 ThürKO. In Niedersachsen existiert dieses Recht lediglich auf Grundlage der jeweiligen Geschäftsordnung (vgl. § 59 Abs. 1 Satz 2 NdsKomVG) und steht im Übrigen nur dem Vorsitzenden der Vertretung zu (vgl. § 59 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 2 NdsKomVG); hierzu *Mehde* (Fn. 37), § 59 Rn. 17; *Franke*, NdsVBl. 2014, 1.

54 *Heusch* (Fn. 21), 1329.

55 VG Düsseldorf, Urt. v. 22.02.2016 – 1 K 246/15 –, juris, Rn. 29 ff.

56 VG Karlsruhe, Urt. v. 09.02.2017 – 9 K 933/16 –, juris, Rn. 20 ff.

57 VG Gera, Beschl. v. 18.06.2020 – 2 E 783/20 –, juris, Rn. 17 ff.

58 Vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 22.02.2016 – 1 K 246/15 –, juris, Rn. 2, 5.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 43

b) Freies Mandat der Ratsmitglieder

Für den demokratischen Wettbewerb im Inter- bzw. Intraorganverhältnis ist neben dem Fraktionsstatus vor allem das freie Mandat der Ratsmitglieder von Bedeutung.⁵⁹ Zum Zwecke der sachgerechten Ausübung dieses Mandats stehen den Ratsmitgliedern verschiedene Statusrechte in Form spezifischer Mitwirkungsrechte zu, namentlich das Rederecht, das Recht auf Teilnahme an den Ratssitzungen, das Antrags-, Beratungs- und Stimmrecht sowie das Recht auf Information.⁶⁰ Diese Rechte werden ergänzt durch ein Statusrecht auf Intraorgantreue, welches nach ständiger Rechtsprechung aus dem freien Mandat in Verbindung mit dem Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB analog) sowie in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme hergeleitet wird.⁶¹ Wenngleich die dogmatische Herleitung durchaus gewagt erscheint, überzeugt sie im Ergebnis mit Blick auf das Binnenverhältnis in den Räten, das insbesondere von einem rechtsmissbräuchlichen Verhalten freigehalten werden muss.

Aus dem Grundsatz der Organtreue folgt ein Recht jedes Ratsmitglieds, von unsachlichen und herabwürdigenden Äußerungen verschont zu bleiben. Dieses Recht kann verletzt sein, wenn einem Ratsmitglied in öffentlicher Ratssitzung durch den sitzungsleitenden Oberbürgermeister bescheinigt wird, dass es „lediglich über ein eingeschränktes Demokratieverständnis“ verfüge. Mit recht zweifelhafter Argumentation hat der VGH Mannheim die Feststellungsklage in dem betreffenden Kommunalverfassungsverstreit unter Verweis

59 Statt aller *Lange* (Fn. 30), 6. Kap. Rn. 74 ff.

60 Dazu nur *Hartmann*, Kommunalrecht, in: *Hartmann/Mann/Mehde* (Hrsg.), *Landesrecht Niedersachsen*, 4. Aufl. 2023, § 6 Rn. 99; *Engels/Krausnick*, *Kommunalrecht*, 2. Aufl. 2020, § 4 Rn. 28 ff.; *Kalb*, *Das Recht der Kommunalverfassungsorgane und ihrer Organwalter in Nordrhein-Westfalen*, 2014, S. 21 ff.; *Schmidt* (Fn. 27), Rn. 419 ff.; zu Subjektstatus und möglicher Grundrechtsträgerschaft des Ratsmitglieds dagegen *Ziegler*, *Das Ratsmitglied im Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, 2014, S. 102 ff. *et passim*.

61 SächsOVG, Urt. v. 06.07.2021 – 4 A 695/20 –, juris, Rn. 13; VGH BW, Urt. v. 03.11.2022, NVwZ-RR 2023, 201, Rn. 31; OVG Bremen, Beschl. v. 10.05.2023 – 1 B 59/23 –, juris, Rn. 11; VG Trier, Beschl. v. 10.11.2010 – 1 L 1246/10 –, juris, Rn. 11; VG Düsseldorf, Urt. v. 16.05.2022 – 1 K 1296/21 –, juris, Rn. 17; VG Köln, Beschl. v. 12.06.2023 – 4 L 356/23 –, juris, Rn. 19; VG Karlsruhe, Beschl. v. 13.02.2024 – 14 K 24/24 –, juris, Rn. 28.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 44

darauf abgewiesen, der Oberbürgermeister habe die Äußerung aus Sicht einer verständigen Bürgerin bzw. eines verständigen Bürgers nicht in amtlicher Funktion, sondern in Wahrnehmung seines Rederechts als einfaches, und zum politischen Schlagabtausch befugtes Mitglied des Gemeinderates getätigt.⁶² Man kann tunlichst bezweifeln, ob der objektive Empfängerhorizont eines mündigen und verständigen Bürgers als Maßstab für die Abgrenzung zwischen Amtsausübung und davon zu trennender Stellungnahme als Parteipolitiker überhaupt taugt.⁶³ Zieht man diesen objektivierten Maßstab mit der herrschenden Rechtsprechung gleichwohl heran, hätte dieser in dem vorliegenden Fall – bei allen Abgrenzungsschwierigkeiten im Detail – indes eine gegenteilige Entscheidung nahegelegt. Denn dass der Oberbürgermeister die Äußerung von seinem besonderen Sitzplatz als Ratsvorsitzender aus gehalten hat,⁶⁴ spielte für den Senat genauso wenig eine Rolle wie der Umstand, dass er unmittelbar im Anschluss in amtlicher Funktion über einen Antrag des Ratsmitglieds abstimmen ließ.⁶⁵ Ausgehend von der Süddeutschen Ratsverfassung kennt die baden-württembergische Gemeindeordnung zwei Organe mit einer jeweils starken Stellung: „Rat“ und „Bürgermeister“.⁶⁶ Auch unter Berücksichtigung der anspruchsvollen Doppelrolle des Bürgermeisters als oberster Repräsentant und Vertreter der Gemeinde einerseits und bloßes Mitglied des Gemeinderats andererseits dürfte die Annahme einer Äußerung als schlichtes Ratsmitglied eher auf eine Fiktion, denn auf eine realistische Einschätzung der Perspektive eines verständigen

62 VGH BW, Urt. v. 03.11.2022, NVwZ-RR 2023, 201, Rn. 36.

63 Vgl. die abweichende Meinung der Richterin *Wallrabenstein* zu BVerfG, Urt. v. 15.06.2022, BVerfGE 162, 207/271, Rn. 6 ff.

64 VGH BW, Urt. v. 03.11.2022, NVwZ-RR 2023, 201, Rn. 39. Zur Begründung führt der Senat an, es sei in der betreffenden Kommune üblich, dass sich die Mitglieder des Gemeinderats von ihren jeweiligen Sitzplätzen aus äußerten und nur in außergewöhnlichen Situationen – wie bei der Haushaltseinbringung und -verabschiedung – vom Rednerpult aus sprächen. Aufgrund des untrennbaren Zusammenhangs mit seiner Befugnis zur Verhandlungsleitung (§ 36 GO BW) und der damit verbundenen Amtsauctorität hätte es vorliegend indes einer strenger formalisierten Trennung von Amt und Mandat bedurft.

65 VGH BW, Urt. v. 03.11.2022, NVwZ-RR 2023, 201, Rn. 37 m. Anm. *Heusch*, NVwZ 2023, 568, 568 f.
66 §§ 23, 24 ff., 42 ff. GO BW.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 45

Durchschnittsbürgers hinauslaufen. So betont auch der VGH Mannheim zutreffend, dass der verständige Bürger den Bürgermeister *im Zweifel* als Amtsträger und nicht als bloßes Mitglied des Gemeinderats wahrnehme.⁶⁷ So schwierig die Abgrenzung zwischen Amt und Mandat im Einzelfall nicht zuletzt in der kommunalen Praxis auch sein mag,⁶⁸ so eindeutig ist der Fall demgegenüber, wenn ein Oberbürgermeister bei einer städtischen Veranstaltung im Rahmen einer Laudatio – geschmückt mit der Amtskette und unter Verleihung des Goldenen Ehrenrings der Stadt – die AfD als „Feinde der Demokratie“ bezeichnet.⁶⁹ Aufgrund der Gesamtumstände war in dieser Konstellation offensichtlich, dass die Äußerung nicht als Privatperson, sondern als Amtsträger getätigt wurde.⁷⁰ Als solcher hat der Oberbürgermeister das – nicht nur in Wahlkampfzeiten⁷¹ – geltende Neutralitätsgebot zu beachten, das zur Wahrung des Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb diskriminierende Äußerungen über politische Parteien verbietet. Zwar kann ein Oberbürgermeister, der als Stadtoberhaupt die Gemeinde nach außen repräsentiert, auch als solcher in politischen Debatten Stellung beziehen.⁷² Dies rechtfertigt aber nicht eine gezielte und tendenziöse Herabsetzung des politischen Gegners.⁷³

67 VGH BW, Urt. v. 03.11.2022, NVwZ-RR 2023, 201, Rn. 35.

68 Mit weiteren Präzedenzfällen *Müller/Roth* (Fn. 11), 372 ff.

69 VG Ansbach, Urt. v. 23.03.2023 – 4 K 22.2123 –, BeckRS 2023, 7675, Rn. 38 m. Anm. *Heusch/Kolbe*, NVwZ 2023, 1628, 1631 f.

70 VG Ansbach, Urt. v. 23.03.2023 – 4 K 22.2123 –, BeckRS 2023, 7675, Rn. 22 ff., 39.

71 Hier gelten vielmehr strengere Anforderungen, vgl. unten 3. a).

72 Dazu noch unten 3. b).

73 VG Ansbach, Urt. v. 23.03.2023 – 4 K 22.2123 –, BeckRS 2023, 7675, Rn. 42 ff.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 46

2. Neutralität als Gelingensbedingung des (partei-)politischen Wettbewerbs

a) Zugang zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde

Nicht erst seit der beispiellosen Auseinandersetzung um die rechtswidrige Verweigerung der Durchführung einer NPD-Wahlkampfveranstaltung im Jahr 2018, die der Stadthalle Wetzlar bundesweite Bekanntheit bescherte⁷⁴ und in eine offene Missachtung gerichtlicher – einschließlich verfassungsrichterlicher – Entscheidungen durch den dortigen Oberbürgermeister mündete,⁷⁵ hat das Thema des Zugangs politischer Parteien und sonstiger Vereinigungen zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde Konjunktur. Dabei hat die Rechtsprechung schon vor knapp 20 Jahren in klaren Worten ausgesprochen, dass die Entscheidung über die Überlassung gemeindlicher Einrichtungen an Parteien⁷⁶ „kein rechtlich zulässiges Mittel für die Führung

74 Hiervon zeugt das reichhaltige Schrifttum zu diesem Fall, vgl. *Waldhoff*, Kann sich das Bundesverfassungsgericht durchsetzen? Verfassungsrechtsprechung zwischen Autorität und Zwang in: Holterhus/Michl (Hrsg.), *Die schwache Gewalt? Zur Behauptung judikativer Autorität*, 2022, S. 53 ff.; *Koepsell*, Exekutiver Ungehorsam und rechtsstaatliche Resilienz, 2023, S. 4 f., 18, 235, 261 *et passim*; *Droege* (Fn. 13), 298; *Augsberg*, DRiZ 2018, 254 ff.; *Bäcker*, MIP 24 (2018), 112, 112 f.; *Hecker*, NVwZ 2018, 787 ff.; *Zuck*, EuGRZ 2018, 619 ff.; *Wowtscherk*, RuP 55 (2019), 40 ff.; *Heusch/Dickten*, NVwZ 2020, 358, 362 f.

75 In der Reihenfolge der Entscheidungen: VG Gießen, Beschl. v. 20.12.2017 – 8 L 9187/17.GI –, juris; HessVGH, Beschl. v. 23.02.2018 – 8 B 23/18 –, juris; BVerfG, Beschl. v. 24.03.2018, NVwZ 2018, 819, Rn. 4 f. Nachdem die Stadt Wetzlar auch auf den Beschluss des BVerfG die Stadthalle der NPD nicht zur Verfügung gestellt hatte, hat das BVerfG das Regierungspräsidium Gießen als Aufsichtsbehörde aufgefordert, „den Vorfall aufzuklären, notwendige aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen und das Gericht unverzüglich davon zu unterrichten. Der Ministerpräsident, der Innen- und der Justizminister des Landes sowie der Oberbürgermeister der Stadt sind über das Schreiben informiert worden“ (vgl. BVerfG, Pressemitteilung Nr. 16/2018 v. 26.03.2018). Dem ist die Kommunalaufsichtsbehörde nachgekommen und hat dem Gericht entsprechend berichtet: „Offensichtlich bestanden bei der Stadt Wetzlar Fehlvorstellungen über die Bindungskraft richterlicher Entscheidungen und den noch verbleibenden Spielraum für eigenes Handeln. Um künftigen Überforderungen von Kommunen in derartigen Situationen vorzubeugen, hat der Vorsitzende des Ersten Senats, Herr Vizepräsident Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, in einem Schreiben an den Regierungspräsidenten angeregt, von Seiten der Kommunalaufsicht sicherzustellen, dass gerichtliche Entscheidungen künftig befolgt werden, etwa durch Anzeigepflichten bei Ablehnung einer Hallenvergabe oder synchrones Monitoring“ (BVerfG, Pressemitteilung Nr. 26/2018 v. 20.04.2018).

76 Bei einem hinreichend lokalen Bezug (z.B. Sitz des Landesverbands in der Gemeinde) folgt der Anspruch aus dem Kommunalrecht (vgl. exemplarisch § 10 Abs. 2 und 4 GO BW; Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 BayGO; § 20 Abs. 1 und 3 HessGO; § 30 Abs. 1 und 3 NdsKomVG; § 8 Abs. 2 und 4 GO NRW; § 19 Abs. 1 und 3 SaarKSVG; § 10 Abs. 2 und 5 SächsGO; § 14 Abs. 1 und 3 ThürKO); im Übrigen ist auf § 5 Abs. 1 PartG zurückzugreifen; vgl. dazu *Geis* (Fn. 29), § 10 Rn. 37 f.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 47

politischer Auseinandersetzungen“ sei.⁷⁷ Die Gemeinden sind aufgrund ihrer Neutralitätsverpflichtung nicht befugt, Bewerbern den Zugang zu ihren öffentlichen Einrichtungen allein wegen zu erwartender unerwünschter oder politisch missbilliger Meinungsäußerungen zu verwehren. Sie haben lediglich die Möglichkeit, ihre Einrichtungen jeder nicht verbotenen oder überhaupt keiner Partei zur Verfügung zu stellen.⁷⁸ Dies gilt auch, sofern zu befürchten steht, dass die betreffenden Bewerber – vermeintlich oder tatsächlich – verfassungsfeindliche Ziele verfolgen. Politische Parteien wirken bis zur Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit gemäß Art. 21 Abs. 2 und 4 GG durch das Bundesverfassungsgericht an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Das Grundgesetz nimmt dabei die Gefahr, die in der Gründung oder Tätigkeit einer Partei bis zur Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit besteht, um der politischen Freiheit willen in Kauf.⁷⁹ Weder durch die Einführung des Finanzierungsausschlussverfahrens in Art. 21 Abs. 3 GG, § 46a BVerfGG noch durch die konstitutive Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit der NPD-Nachfolgepartei „Die Heimat“ durch das Bundesverfassungsgericht⁸⁰ hat sich hieran etwas geändert. Hiernach ist es zwar möglich, Parteien mit (festgestellter) verfassungsfeindlicher Zielsetzung von der staatlichen Finanzierung auszuschließen.⁸¹ Unterhalb dieser Schwelle bleibt es jedoch dabei, dass sie wegen ihrer „politischen Anschauungen“ gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG nicht benachteiligt und keinen Sanktionen ausgesetzt werden dürfen.⁸²

77 OVG NRW, Beschl. v. 22.04.2005 – 14 B 588/05 –, juris, Rn. 7.

78 Seybold, in: Dietlein/Mehde (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Niedersachsen, Stand: 01.10.2024, § 30 Rn. 12; Schmidt (Fn. 27), Rn. 625; Wefelmeier, in: Blum/Meyer, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, 6. Aufl. 2023, § 30 Rn. 10; Hartmann (Fn. 60), § 6 Rn. 60; Meyer (Fn. 11), 2 f.

79 HessVGH, Beschl. v. 23.02.2018 – 8 B 23/18 –, juris, Rn. 4.

80 BVerfG, Urt. v. 23.01.2024 – 2 BvB 1/19 –, juris.

81 Zur Unzulässigkeit des Ausschlusses von der kommunalen Fraktionsfinanzierung dagegen schon oben 1. a) cc).

82 HessVGH, Beschl. v. 23.02.2018 – 8 B 23/18 –, juris, Rn. 4; vgl. auch Kloepfer, NVwZ 2017, 913, 919 f.; Hecker (Fn. 74), 788 f. Anlässlich der Debatte über die Grundgesetzänderung zu Art. 21 GG hatte das Saarland eine Entschließung des Bundesrates beantragt, um auch einen Ausschluss Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 48

Politische Neutralität haben die Kommunen auch in Zeiten eines wiederaufblühenden Nahostkonflikts und der damit einhergehenden Auseinandersetzungen hierzulande zu bewahren: Als Träger einer öffentlichen Einrichtung können die Gemeinden einem Veranstalter den Zugang nicht etwa schon unter Verweis auf dessen möglicherweise antisemitische Grundtendenz untersagen, sondern erst dann, wenn durch die Veranstaltung die Friedlichkeit der öffentlichen Auseinandersetzung gefährdet würde. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2022 mit Blick auf die gegen den Staat Israel gerichtete BDS-Kampagne („Boycott, Divestment and Sanctions“) deutlich gemacht und die entsprechende Beschränkung des Widmungsumfangs der kommunalen Einrichtung aufgrund eines Verstoßes gegen die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) für rechtswidrig erklärt.⁸³ Unter Neutralitätsgesichtspunkten ebenfalls nicht angängig ist es ferner, den Widmungszweck einer öffentlichen Einrichtung kurzfristig zu ändern, um einen konkreten Nutzungsantrag einer bestimmten politischen Partei ablehnen zu können.⁸⁴ Einen solchen „Fall objektiv willkürlicher Ungleichbehandlung“ hat das OVG Lüneburg im Juni 2022 auf Antrag des AfD-Landesverbandes feststellen und den Landkreis Lüneburg zur Überlassung der „LKH Arena“ verpflichten müssen.⁸⁵ An der Praxis dieser „Stadthallen-Fälle“ wird sich freilich auch in Zukunft nichts ändern. Sie folgen einer Eigenlogik

verfassungsfeindlicher Parteien von anderen staatlichen Leistungen wie etwa dem Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, der kostenlosen Zuteilung von Rundfunksendezeiten oder von Fraktionszuschüssen zu erreichen (BR-Drucks. 95/17). Dem ist der Bundesrat in dieser Form jedoch nicht gefolgt.

83 BVerwG, Urt. v. 20.01.2022, BVerwGE 174, 367, Rn. 17 ff.; vgl. auch die Vorinstanz BayVGH, Urt. v. 17.11.2020, BayVBl. 2021, 159 m. Anm. *Birner*; kritisch hierzu *Glaser*, KommJur 2021, 164, 167 f.; *Meyer* (Fn. 11), 3; *Drechsler*, NdsVBl. 2023, 6, 8 ff.; zu Anti-BDS-Beschlüssen auf kommunaler Ebene ferner *Schulz*, KommJur 2020, 245 ff.

84 *Seybold* (Fn. 78), § 30 Rn. 13; *Wefelmeier* (Fn. 78), § 30 Rn. 11.

85 NdsOVG, Beschl. v. 08.06.2022, NVwZ-RR 2022, 697, Rn. 20.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 49

kalkulierten Rechtsungehorsams,⁸⁶ der politische Kosten einspart und diese stattdessen der Judikative aufbürdet.⁸⁷

b) Einsatz des kommunalen Ordnungsrechts

Wer als Oberbürgermeister vor allem den Beifall der Öffentlichkeit sucht, indem er sich als Vorkämpfer der wehrhaften Demokratie inszeniert und sich unter Verweis auf eine höhere Moral lieber erfolgreich verklagen lässt, als nach Gesetz und Recht zu verfahren,⁸⁸ fügt Rechtsstaat und Demokratie erheblichen Flurschaden zu.⁸⁹ Einem solchen kalkulierten Rechtsungehorsam ist nicht nur in den „Stadthallen-Fällen“, sondern auch bei der Anwendung des kommunalen Ordnungsrechts Einhalt zu gebieten: Dieses darf ebenfalls nicht dazu eingesetzt werden, unliebsame politische Meinungen und Parolen zu untersagen, und mögen diese noch so abstoßend, feindselig, bewusst provozierend, wissenschaftlich haltlos oder demokratieverachtend sein. Meinungsfreiheit verpflichtet zu Meinungsneutralität.⁹⁰ Solange die Grenze zum Meinungsstrafrecht, namentlich zum Tatbestand der Volksverhetzung (§ 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB) nicht überschritten wird, sind entsprechende

⁸⁶ Siehe oben Fn. 17.

⁸⁷ Luzide dargelegt bei *Oebbecke*, DÖV 2017, 749, 750: „Für die Ablehnung der Hallenbenutzung durch die Gemeinde ist der Wunsch ausschlaggebend, jeden Anschein zu vermeiden, dass der Entscheider – meistens ein Oberbürgermeister oder eine Ratsmehrheit – die betreffende Partei und ihre Ziele unterstützt. Lieber lässt man sich verklagen. Die Kommunalaufsichtsbehörde stellt vergleichbare Überlegungen an. Dabei kann sie sich, jedenfalls auf den ersten Blick, darauf berufen, dass ihr Handlungsermessen eingeräumt ist. Die Verwaltungsgerichte entscheiden dann nach Gesetz und Recht und damit zugunsten der Partei. Sie haben ja kein Wiederwahlinteresse und anders, als das bei Verfassungsgerichten gelegentlich vorkommt, stehen politisch für sie auch keine institutionellen Interessen auf dem Spiel“; *Meyer* (Fn. 11), 6: „Es gehört kein besonderer Mut dazu, politisch missliebige Anträge sehenden Auges rechtswidrig zu bescheiden in dem Wissen, andere – die Gerichte – werden das schon richten“.

⁸⁸ Mit Blick auf den „Fall Wetzlar“ auch *Heusch/Dickten*, NVwZ 2018, 1353, 1358: „Dass die Stadt Wetzlar für diesen empörenden Rechtsungehorsam Lob aus den einschlägigen politischen Zirkeln bekam, verwundert nicht, wohl aber irritiert, dass sie auch von der Kommunalaufsicht des Regierungspräsidiums Gießen mit fadenscheinigen Argumenten in Schutz genommen worden ist“.

⁸⁹ Wie hier *Ruffert*, Das Verhältnis von Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtspraxis, in: Kahl/Mager (Hrsg.), Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtspraxis, 2019, S. 103, 109; zurückhaltender der *Vofßkuhle*, SZ v. 26.07.2018, 2: „Aber ‚Wetzlar‘ bringt den Rechtsstaat insgesamt noch nicht auf die schiefe Bahn“.

⁹⁰ Maßgeblich garantiert wird dies über den Vorbehalt der „allgemeinen Gesetze“ in Art. 5 Abs. 2 GG, vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.11.2009, BVerfGE 124, 300, 323, 327.

Äußerungen hinzunehmen und lassen sich nicht über die Generalermächtigungen des kommunalen Ordnungsrechts⁹¹ untersagen: Nicht über das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit, erst recht nicht über die Alternative der öffentlichen Ordnung. Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht das kommunale Verbot eines NPD-Wahlkampfplakates mit dem Slogan „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ im Vorfeld der Europawahl 2019 für rechtswidrig erklärt, weil das Plakat aufgrund seines mehrdeutigen, mithin nicht eindeutig volksverhetzenden Gehalts von der Meinungsfreiheit geschützt sei.⁹² Dass man dies freilich auch anders sehen kann und die Grenzen der Meinungsfreiheit stets nur im Einzelfall und unter Berücksichtigung des jeweiligen Äußerungskontextes gezogen werden können, haben demgegenüber die Vorinstanzen in Düsseldorf⁹³ und Münster⁹⁴ deutlich gemacht.

3. Neutralität im (partei-)politischen Diskurs

a) Zwischen Amt und Mandat

Besondere Aufmerksamkeit hat die staatliche Neutralitätsverpflichtung in der jüngeren Vergangenheit vor allem im Kontext der Äußerungsbefugnisse kommunaler Wahlbeamter gefunden.⁹⁵ Letztere agieren im „Schnittpunkt politischer Willensbildung und fachlicher Verwaltung“.⁹⁶ Namentlich dem Amt des Bürgermeisters als gewähltem Stadtoberhaupt ist – vergleichbar Regierungsmitgliedern – eine kommunikative Äußerungsbefugnis

91 Vgl. nur Art. 7 Abs. 2 BayLStVG; § 13 Abs. 1 BbgOBG; § 11 NdsPOG; § 14 Abs. 1 OBG NRW; § 5 Abs. 1 ThürOBG.

92 BVerwG, Urt. v. 26.04.2023, BVerwGE 178, 246, Rn. 21 ff. m. krit. Anm. *Kalscheuer*, NVwZ 2023, 1167, 1171 f., der sich – im Einklang mit den Vorinstanzen – für eine Berücksichtigung des Parteiprogramms der NPD ausspricht und eine Mehrdeutigkeit des Wahlplakates entsprechend ablehnt.

93 VG Düsseldorf, Urt. v. 29.04.2020 – 20 K 3926/19 –, juris, Rn. 46 ff.

94 OVG NRW, Urt. v. 22.06.2021, NWVBl. 2022, 171, 175 ff.

95 Weshalb ihnen in der Lehrbuchliteratur mittlerweile sogar ein eigenes Kapitel gewidmet wird, vgl. *Burgi* (Fn. 47), § 13 Rn. 40 f.

96 BVerwG, Urt. v. 14.07.1978, BVerwGE 56, 163, 170; *Krebs*, VBIBW, 2024, 1, 1.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 51

inhärent.⁹⁷ Zwar ist er kommunaler Wahlbeamter; als „Hauptverwaltungsbeamter“ und Leiter der gesamten Verwaltung der Gemeinde steht er an deren Spitze (vgl. § 85 Abs. 3 NdsKomVG).⁹⁸ Zugleich wird er aber von den Bürgerinnen und Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl nach den Vorschriften des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes über die Direktwahl gewählt (vgl. § 80 Abs. 1 NdsKomVG i. V. m. § 4 Abs. 1, §§ 45a–45o NdsKWG) und kann zudem vor Ablauf seiner Amtszeit abgewählt werden (vgl. § 82 NdsKomVG i. V. m. § 45o NdsKWG). Deshalb hat der Hauptverwaltungsbeamte in Niedersachsen neben der Leitung der Verwaltung auch eine originär politische Funktion wahrzunehmen. Aufgrund seiner politischen Funktion ist er befugt, sich am politischen Diskurs über spezifisch örtliche Angelegenheiten zu beteiligen.⁹⁹

Voraussetzung für die Gewährleistung eines offenen und staatlich unbeeinflussten Diskurses sowie eine demokratische Willensbildung „von unten nach oben“ ist jedoch die Neutralität der kommunalen Amtswalterinnen und Amtswalter im Kommunikationsprozess. Dies gilt gegenüber politischen Parteien wie gegenüber anderen Organisations- und Kommunikationsformen des gesellschaftlichen Zusammenlebens. In einer ethnisch, religiös, kulturell und politisch pluralistischen Gesellschaft erstreckt sich die Neutralitätsverpflichtung des liberalen Staates über Religionen und Parteien hinaus auf sonstige bürgerschaftliche Bewegungen („Stuttgart 21“, „Blockupy“, „Anti-TTIP“, „Pegida“, „Boycott, Divestment and Sanctions“, „Fridays for Future“, „Letzte Generation“). Dies schließt eine kritische Befassung mit ihnen zwar nicht aus. Die hierbei in Anspruch genommenen Grundrechte der

97 Zur Herleitung der Kommunikationsbefugnis eingehend *Hipp* (Fn. 13), S. 60 ff.

98 Dazu *Germer*, in: Dietlein/Mehde (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Niedersachsen, Stand: 01.10.2024, § 85 Rn. 12 ff.

99 Vgl. BVerwG, Urt. v. 13.09.2017, BVerwGE 159, 327, Rn. 18; vgl. auch VG Frankfurt, Urt. v. 04.05.2023 – 7 K 851/20.F –, juris, Rn. 25.

Versammlungs-, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit verlangen aber ebenso wie das Verbot zur Benachteiligung politischer Anschauungen (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) und das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG), dass staatliche Amtsinhaber die gebotene Zurückhaltung wahren und nicht über amtliche Verlautbarungen parteiergreifend auf sie einwirken.¹⁰⁰

Strengere Anforderungen können zudem aus besonderen Befugnissen des Amtsinhabers folgen. Ist – wie nach niedersächsischem Versammlungsrecht (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 NdsVersG¹⁰¹) – der (Ober-)Bürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde oder der Landrat als Kreispolizei- bzw. Kreisverwaltungsbehörde zugleich zuständige Versammlungsbehörde, gelten qualifizierte Neutralitätsmaßgaben. In diesem Fall hat sich der Amtswalter mit Rücksicht auf seine Amtspflichten weitgehend jeglicher politischer Meinungsäußerungen – insbesondere Aufrufen zu Gegendemonstrationen, zur Teilnahme an solchen oder gar zur Nichtteilnahme an der Ausgangsversammlung –, zu enthalten, um keine Zweifel an der Unparteilichkeit seiner Amtsführung aufkommen zu lassen oder gar ein Verbotsäquivalent im Vorfeld der Veranstaltung herbeizuführen.¹⁰² Staatliche Organe sind aber auch

100 *Barczak*, NVwZ 2015, 1014, 1019; dem explizit folgend *Nellesen*, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, 2019, S. 65; *Jürgensen/Garcia*, MIP 22 (2016), 70, 78; *Kuch*, AöR 142 (2017), 491, 523 ff.; *Milker*, JA 2017, 647, 649 f.; *Muckel*, JA 2017, 523, 529; *Wahnschaffe*, NVwZ 2016, 1767 ff.; wohl ebenso *Eder*, „Rote Karte“ gegen „Spinner“, 2017, S. 33 ff.; *Mast*, Staatsinformationsqualität, 2020, S. 360 ff. (mit fallgruppenspezifischen Neutralitätsvorgaben); *Heusch* (Fn. 21), 1331; *Henrich/Reimer* (Fn. 20), 373 f.; *Droege* (Fn. 13), 303 f.; hingegen dezidiert a. A. BVerwG, Urt. v. 13.09.2017, BVerwGE 159, 327, Rn. 23 ff.; BVerfG, Beschl. v. 08.09.2020, NVwZ 2020, 1824, Rn. 14; OVG NRW, Urt. v. 04.11.2016, NVwZ 2017, 1316, Rn. 57; *Gärditz*, NWVBl. 2015, 165 ff.; *Putzer*, DÖV 2015, 41, 425 f.; *Bender*, NWVBl. 2016, 143 ff.; zu *Hohenlohe*, VerwArch 107 (2016), 62 ff.; i. E. ebenso *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), 519, 524 ff.

101 Siehe ferner Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVersG i. V. m. Art. 37 Abs. 1 Satz 2, Abs. 6 BayLKRÖ; § 32 VersG NRW i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 POG NRW; HessVersFG i. V. m. § 1 S. 1 Nr. 2 der Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes (HSOG-DVO) v. 12.06.2007, GVBl. I 2007, S. 323.

102 HessVGH, Beschl. v. 03.05.2013 – 8 A 772/13.Z –, juris, Rn. 4; Beschl. v. 24.11.2014 – 8 A 1605/14 –, juris, Rn. 23 ff.; *Barczak* (Fn. 100), 1019; *Kliegel*, Äußerungsbefugnisse von Amtsträgern gegenüber politischen Parteien, in: Scheffczyk/Wolter (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 4, 2017, S. 413, 423, 432; a. A. *Payandeh* (Fn. 100), 537, mit dem recht schmalen Hinweis, die rechtsgebundene Entscheidung über die Anmeldung einer Versammlung sei von der Befugnis, sich kritisch gegenüber einer Versammlung zu äußern, zu trennen.

im Allgemeinen nicht dazu berufen, Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme oder Nichtteilnahme an von einer Partei angemeldeten Demonstrationen zu veranlassen. Ein Eingriff in den Anspruch der Parteien auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb liegt dabei nicht erst vor, wenn Staatsorgane unmittelbar zum Boykott einer bestimmten politischen Kundgebung aufrufen oder für den Fall der Teilnahme rechtliche oder tatsächliche Sanktionen in Aussicht stellen. Vielmehr greift schon jegliche negative Bewertung einer politischen Veranstaltung, die geeignet ist, abschreckende Wirkung zu entfalten und dadurch das Verhalten potentieller Veranstaltungsteilnehmer zu beeinflussen, in das Recht auf Chancengleichheit der Parteien ein.¹⁰³

Die Anforderungen an die parteipolitische Neutralitätspflicht steigen zudem graduell an, je näher der Termin einer Kommunalwahl rückt.¹⁰⁴ Besonders rigide Anforderungen gelten in unmittelbaren Vorwahlzeiten,¹⁰⁵ d.h. vier bis sechs Wochen vor dem Wahltag.¹⁰⁶ In diesem Zeitraum unterliegen staatliche Einwirkungen auf die Willensbildung des Volkes einem Gebot äußerster Zurückhaltung.¹⁰⁷ Hier tritt die Aufgabe einer durch Öffentlichkeitsarbeit bewirkten Sachinformation hinter das Gebot zurück, die Willensbildung des

103 NdsStGH, Urt. v. 24.11.2020, NdsVBl. 2021, 76, 80.

104 VerfGH Rh.-Pf., Beschl. v. 21.05.2014, NVwZ-RR 2014, 665, 666; ThürVerfGH, Urt. v. 03.12.2014 – VerfGH 2/14 –, BeckRS 2014, 58981; *Gusy*, NVwZ 2015, 700, 703 f.; ausdrücklich offengelassen von BVerfG, Urt. v. 27.02.2018, BVerfGE 148, 11, Rn. 46; Urt. v. 09.06.2020, BVerfGE 154, 320, Rn. 48; Urt. v. 15.06.2022, BVerfGE 162, 207, Rn. 74.

105 Näher *Lange* (Fn. 30), 4. Kap. Rn. 53 ff.; zum Ganzen auch *Harding*, Staatliche Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken, 2023, S. 322 ff.

106 VG Göttingen, Urt. v. 28.02.2024 – 1 A 258/21 –, BeckRS 2024, 5266, Rn. 26; *Blum* (Fn. 36), § 80 Rn. 53, m. w. N.; bezogen auf Landtagswahlen VerfGH Saarland, Urt. v. 01.07.2010, NVwZ-RR 2010, 785, 786: drei Monate; a. A. *Mandelartz*, LKRZ 2010, 371, 373: fünf Monate.

107 *Kerssenbrock*, NordÖR 2008, 58; skeptisch gegenüber einer entsprechenden Qualifizierung hingegen *Holterhus/Wiesenthal*, Kein Verfassungsschutz im Wahlkampf?: Zur Information über die verfassungsschutzrechtliche Neubewertung der AfD und dem Gebot staatlicher Neutralität in der Öffentlichkeitsarbeit, VerfBlog, 2024/11/25, <https://verfassungsblog.de/kein-verfassungsschutz-im-wahlkampf/>: „Schon wegen der Schwierigkeit, den Wahlkampf einerseits und den alltäglichen Prozess der politischen Willensbildung andererseits zeitlich klar voneinander abzugrenzen, erscheint eine verschärfte Geltung jedoch problematisch [...]. Auch könnte eine ‚Verschärfung‘ in Zeiten des Wahlkampfes nur allzu leicht als eine ‚Reduktion‘ in Zeiten außerhalb des Wahlkampfes verstanden werden. Dem Gebot der parteipolitischen Neutralität und Mäßigung wäre damit kein Dienst getan“.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 54

Volkes vor einer Wahl von staatlicher Einflussnahme freizuhalten. Eine vollständige „Staatsfreiheit“ des Wahlkampfes¹⁰⁸ ist danach zwar weder von Verfassungs wegen geboten noch realitätsgerecht.¹⁰⁹ Den staatlichen Organen ist es jedoch insbesondere verwehrt, sich in amtlicher Funktion mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung von Wählerinnen und Wählern zu beeinflussen.¹¹⁰ Dies hat das OVG Lüneburg erst unlängst nochmals klargestellt: Da die betreffende Amtsinhaberin verdeckten Wahlkampf bei ihren in der Vorwahlzeit durchgeführten, sogenannten „Gesprächen über den Gartenzaun“ betrieben habe, wurde die Bürgermeisterwahl in Bad Gandersheim für ungültig erklärt.¹¹¹ Die „Gespräche über den Gartenzaun“ hätten nicht nur für den unbefangenen Dritten das Gepräge einer amtlichen Veranstaltung der Bürgermeisterin gehabt, sondern seien von der Amtsinhaberin auch bewusst als solche geführt worden. Dabei habe sie den ihr zufallenden Wissensvorsprung ausgenutzt, indem sie den betreffenden Bürgerinnen und Bürgern in Bezug auf wahlkampfrelevante Themen und Vorhaben der Kommune, über die ihre Mitbewerber nicht in gleicher Weise informiert sein konnten, Rede und Antwort stand.

Zwar dürfen sich kommunale Wahlbeamte unter Einhaltung der Kompetenzordnung (Art. 28 Abs. 2 GG) sowie unter Wahrung des Richtigkeits- und Sachlichkeitsgebots zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft äußern. Sie dürfen aber nicht in amtlicher Funktion und unter Ausnutzung kommunaler Ressourcen auf den Meinungsbildungsprozess der Bürgerinnen und

108 *Studenroth*, AöR 125 (2000), 257, 259 ff.

109 Wie hier *Hilbert*, Die Informationsfunktion von Parlamenten, 2022, S. 168.

110 VerfGH Rh.-Pf., Beschl. v. 21.05.2014, NVwZ-RR 2014, 665, 666, m. w. N.

111 NdsOVG, Beschl. v. 16.09.2024 – 10 LA 84/24 –, BeckRS 2024, 24166; vgl. auch die Vorinstanz VG Göttingen, Urt. v. 28.02.2024 – 1 A 258/21 –, BeckRS 2024, 5266.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 55

Bürger Einfluss nehmen. Auf die landesverfassungsrechtlich inkorporierte Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 Nds-Verf) können sich Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamte bei Äußerungen *ex officio* nicht berufen.¹¹² Zudem sind sie zur Mäßigung in der Debatte angehalten: Ein „Recht auf Gegenschlag“ dergestalt, dass sie auf unsachliche oder diffamierende Angriffe in gleicher Weise wie ihr Gegenüber reagieren dürfen, besteht danach nicht.¹¹³ Der Hinweis auf die gesellschaftliche Polarisierung und eine generelle Verschärfung des Tons im sozialen Umgang ändert daran genauso wenig wie der Umstand, dass es sich womöglich um eine Spontanäußerung in einer aufgeheizten Ratssitzung gehandelt hat.¹¹⁴ Ist ein Handeln nach der Devise „So wie man in den Wald hineinruft, so schallt es heraus“ schon im Allgemeinen fragwürdig, bildet sie für staatliche Organe per se keine zulässige Handlungsdirektive.¹¹⁵

Weder durfte danach die Kölner Oberbürgermeisterin in ihrer Eigenschaft als Amtsträgerin gegen einen bevorstehenden Bundesparteitag der AfD Stellung beziehen und zur Teilnahme an Gegendemonstrationen aufrufen,¹¹⁶ noch war es dem Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf gestattet, anlässlich einer Veranstaltung der Gruppierung „DÜGIDA – Düsseldorf gegen die Islamisierung des Abendlandes“ das Licht am Rathaus auszuschalten und zu friedlichen Gegendemonstrationen aufzurufen. Im letzteren Fall stellten sowohl die Verdunkelung der Rathausbeleuchtung als auch der Aufruf zu Gegenprotest nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts einen Verstoß

112 Statt aller *Mielke*, in: Blum/Meyer, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, 6. Aufl. 2023, § 85 Rn. 27, m. w. N.

113 BVerfG, Urt. v. 27.02.2018, BVerfGE 148, 11, Rn. 60, m. Anm. *Michl*, NVwZ 2018, 491 f. und *Kuch*, JZ 2018, 409 ff.; vgl. auch *David Kuhn*, Äußerungsbefugnisse von Amtsträgern im Lichte des Rechts auf Chancengleichheit der Parteien, in: Sandra Lukosek/Alix Schlüter (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. VII, 2024, S. 187, 196 f.

114 Offenlassend BVerfG, Urt. v. 09.06.2020, BVerfGE 154, 320, Rn. 96, m. Anm. *Nellesen*, NVwZ 2020, 1032 f.

115 Das verkennt *Burkholz*, KJ 52 (2019), 213, 218 f.

116 VG Köln, Beschl. v. 30.03.2017 – 4 L 750/17 –, juris, Rn. 38 ff.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 56

gegen das Sachlichkeitsgebot dar, weil unzulässig in den Wettstreit der politischen Meinungen eingegriffen und lenkender Einfluss auf die Grundrechtsausübung der Bürgerinnen und Bürger genommen wurde.¹¹⁷ Dieser strengen Lesart des Sachlichkeitsgebots hat sich mittlerweile auch das OVG Münster angeschlossen. Dieses hatte im Düsseldorfer „Licht aus!“-Fall zwar das symbolische Verdunkeln der Stadt für rechtswidrig erachtet, weil es für sich genommen keinen Aufschluss darüber gebe, aus welchen inhaltlich-politischen Gründen die auf der Versammlung vertretenen Positionen zu missbilligen seien, den Aufruf zur Teilnahme an einer friedlichen Gegendemonstration jedoch für vereinbar mit dem Gebot der Sachlichkeit gehalten.¹¹⁸

b) Zwischen Neutralität und Politizität

Die für kommunale Wahlbeamte geltenden Neutralitätsanforderungen hat das OVG Münster erneut aktiviert, als es eine Pressemitteilung im Internet-auftritt der Kommune untersagte, mit welcher sich ein Bürgermeister „beeindruckt“ von einer Petition gegen die Eröffnung eines Bürgerbüros der rechtsextremen Partei „Der III. Weg“ in der Stadt gezeigt sowie die Petition als „klares Zeichen gegen Rechtsextremismus“ gelobt hatte.¹¹⁹ Die Tatsache, dass die Partei vom nordrhein-westfälischen Verfassungsschutz beobachtet wird, änderte aus Sicht des Gerichts genauso wenig am Verstoß gegen die Neutralitätspflicht wie der Umstand, dass sie ein rechtsextremistisches Staats- und Gesellschaftsbild propagiere und sich inhaltlich wie stilistisch in die Tradition des Nationalsozialismus stelle.¹²⁰

117 BVerwG, Urt. v. 13.09.2017, BVerwGE 159, 327, Rn. 31 f. m. zust. Anm. *Ferreau*, JZ 2018, 360 ff.; mit Zweifeln *Kalscheuer*, KommJur 2018, 121, 124 („vielleicht sogar zu enge [...] Grenzen“). Einen – nach hier vertretener Auffassung (siehe Fn. 100) – ebenfalls gegebenen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot nahm das Gericht demgegenüber nicht an.

118 OVG NRW, Urt. v. 04.11.2016, NVwZ 2017, 1316, Rn. 66 ff.

119 OVG NRW, Beschl. v. 14.11.2022, NVwZ-RR 2023, 197, Rn. 21 ff. m. zust. Anm. *Eibenstein*, jM 2023, 77 ff.

120 OVG NRW, Beschl. v. 14.11.2022, NVwZ-RR 2023, 197, Rn. 22.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 57

Diese Lösung reiht sich nahtlos in die höchst- und obergerichtlich ausgeformte Dogmatik zu den Grenzen amtlicher Äußerungen kommunaler Wahlbeamter ein. Sie folgt den rigiden Neutralitätsvorgaben bei der Inanspruchnahme kommunaler Ressourcen (hier des Internetauftritts der Gemeinde) unter Wahrnehmung amtlicher Autorität. Im Interesse der demokratischen Resilienz in kritischen, zunehmend polarisierten Zeiten mag sich indes die Frage aufdrängen, ob an dieser Stelle nicht ein gewisses Mehr an Flexibilität zu rechtfertigen wäre.¹²¹ So zeichnet sich Resilienz – auch in einem normativen Sinne – gerade durch die Gleichzeitigkeit von Rigidität und Flexibilität aus.¹²² Einen zwischen apolitischer Normativität und der Politizität von Wahlämtern vermittelnden Weg könnte vor diesem Hintergrund womöglich das Sondervotum der Richterin *Wallrabenstein* zu einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts weisen, in welchem Äußerungen von Bundeskanzlerin *Merkel* zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen 2020 für verfassungswidrig erklärt wurden.¹²³ Legt man die darin vorgeschlagene Trennung zwischen Exekutiv- und Regierungstätigkeit anstelle der eingeführten Abgrenzung von Amtsausübung und Parteitätigkeit bei der Beurteilung der Neutralitätsmaßgaben zugrunde¹²⁴ und überträgt diese auf die kommunale Ebene, handelte der Bürgermeister bei der symbolischen Entgegennahme und kommunikativen Einordnung der Online-Petition nicht in exekutiver Funktion, sondern in seiner Funktion als gewählter Repräsentant der Gemeinde. Die „Übergabe“ der Online-Petition erfolgte in Ausübung des den Einwohnerinnen und Einwohnern nach den Kommunalordnungen zustehenden

121 Vor einer drohenden Entpolitisierung des Bürgermeisteramtes warnen *Burgi* (Fn. 47), § 13 Rn. 41; *Gärditz*, NWVBl. 2015, 165 ff.; allgemein *Burkholz* (Fn. 115), 213 ff. („Maulkorb“); *Göbel*, DÖV 2024, 358 ff.; *Neumeier*, AöR 149 (2024), 1 ff.

122 *Barczak*, Der nervöse Staat. Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft, 2. Aufl. 2021, S. 606 ff., 612 ff., m. w. N.; zur Resilienz des Rechtsstaats zuletzt *Gärditz*, NJW 2024, 407 ff.

123 Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.06.2022, BVerfGE 162, 207/271, Rn. 13.

124 Insoweit auch schon *Meinel*, Der Staat 60 (2021), 43, 79 ff.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 58

Anregungs- und Beschwerderechts, das an den Rat zu richten ist.¹²⁵ Dass Bürgermeister, Landräte oder Inhaber vergleichbarer Positionen sich bei einer solchen Gelegenheit auch im Namen der Mehrheit der Bürger über Ereignisse, Zustände oder Veranstaltungen in ihrer Gemeinde äußern, diese missbilligen oder – wie in diesem Fall – ausdrücklich befürworten, ließe sich dann als originärer Teil ihrer Aufgaben und nicht etwa als deren Überschreitung ansehen.¹²⁶ Davon geht das geltende Recht im vorliegenden Kontext sogar ausdrücklich aus, wenn etwa der Landesregierung die Pflicht zur Darlegung ihres Standpunkts zu Volksbegehren auferlegt wird¹²⁷ oder wenn sich Gemeindeorgane zu Bürgerbegehren zu äußern haben.¹²⁸ Nichts anderes kann dann bei Einwohneranträgen bzw. Anregungen und Beschwerden gelten.¹²⁹

Bevor man sich einer Flexibilisierung der Neutralitätsmaßgaben und den damit verbundenen Folgewirkungen für den demokratischen Wettbewerb gegenüber öffnet, müsste sich freilich ein unabweisbares Bedürfnis für eine „kommunikative Verfassungsverteidigung“¹³⁰ in dieser Form erkennen lassen. Der pauschale Hinweis, die Neutralitätsanforderungen seien in und für „Schönwetterzeiten“ entwickelt worden und könnten in kritischen Zeiten nicht mehr tragen, genügt hierzu ersichtlich nicht.¹³¹ „Kommunikative Verfassungsverteidigung“ kann vielmehr auch auf kommunaler Ebene zunächst dadurch stattfinden, dass zentrale Elemente einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung – positiv – als schützens- und beachtenswert

125 So die Vorinstanz, vgl. VG Arnsberg, Beschl. v. 12.07.2022 – 12 L 421/22 –, juris, Rn. 20.

126 So allgemein Gusy (Fn. 104), 702; Suslin/Brockmann, NVwZ 2024, 882, 885.

127 Art. 68 Abs. 2 Satz 1 LVerf NRW. Dem entspricht Art. 48 Abs. 3 Satz 2 NdsVerf.

128 § 26 Abs. 2 Satz 3, 4 GO NRW. Dem entspricht § 32 Abs. 3 Satz 6 Halbs. 1 NdsKomVG.

129 Vgl. §§ 24, 25 GO NRW und § 34 NdsKomVG.

130 Hong, ZGI 2022, 199 ff.; Harding, NJW 2023, 2911 ff.; für eine stärkere Berücksichtigung des Schutzes der freiheitlich-demokratischen Grundordnung als Rechtfertigungsgrund für äußerungsrechtliche Eingriffe auch Kuhn (Fn. 113), S. 227 ff.

131 Zu einem solchen Denken vom Ausnahmezustand her Barczak (Fn. 122), S. 58, m. w. N.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 59

herausgestellt werden: von der Garantie der Menschenwürde über den Ausschluss von Willkür und jeglicher Form der Diskriminierung bis hin zur Gewährleistung von Opposition oder einer freien Presse.¹³²

Bei dieser Gelegenheit sind staatliche Organe – wie der Niedersächsische Staatsgerichtshof aus Anlass eines Tweets von Ministerpräsident *Weil* zu einer NPD-Versammlung in Hannover deutlich gemacht hat – nicht gehindert, die Bevölkerung für demokratiegefährdende Entwicklungen zu sensibilisieren, verfassungsfeindliche Bestrebungen politischer Parteien als solche zu benennen und darauf in angemessener Weise zu reagieren.¹³³ Soweit sie sich im Rahmen von Gesetz und Recht halten, sind dabei vorgenommene Einschätzungen politischer Parteien als „verfassungsfeindlich“ Teil der öffentlichen Auseinandersetzung; die betroffene Partei muss es grundsätzlich hinnehmen, wenn ihre Verfassungsfeindlichkeit von den zur Staatsleitung berufenen Organen thematisiert und klar benannt wird; sie kann sich dagegen mit den Mitteln des öffentlichen Meinungskampfes zur Wehr setzen.¹³⁴ Auf die Ebene der Gemeinden und Landkreise übertragen verlangt eine solche „kommunikative Verfassungsverteidigung“ seitens der kommunalen Leitungsorgane allerdings stets einen hinreichenden Orts- bzw. Kreisbezug.¹³⁵ Unzulässig sind entsprechende Äußerungen zudem dann, wenn sie auf sachfremden Erwägungen beruhen, eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der politischen Wettbewerber nach sich ziehen und damit den Anspruch der betroffenen Partei auf gleiche Wettbewerbschancen willkürlich

132 Vgl. BayVGh, Urt. v. 22.10.2015 – 10 B 15.1609 –, juris, Rn. 22; VG Ansbach, Urt. v. 23.03.2023 – AN 4 K 22.02123 –, juris, Rn. 52; *Hipp* (Fn. 13), S. 134 ff.

133 NdsStGH, Urt. v. 24.11.2020, NdsVBl. 2021, 76, 81; mit einer Einordnung in die (zeitlich spätere) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *Kuhn* (Fn. 113), S. 206 f.

134 NdsStGH, Urt. v. 24.11.2020, NdsVBl. 2021, 76, 81.

135 *Hipp* (Fn. 13), S. 140; strenger *Nellesen* (Fn. 100), S. 247, der kommunale Wahlbeamte generell nicht zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ermächtigt sieht und ihnen daher auch keine entsprechenden Äußerungsbefugnisse zugesteht.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 60

beeinträchtigen.¹³⁶ Dies lässt den kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten einen relativ großzügigen, wenngleich in jedem Einzelfall genau auszutariierenden Spielraum zwischen Neutralität und Politizität, zwischen demokratischem Wettbewerb und wehrhafter Demokratie.

III. Fazit

Krisenzeiten stellen auch die Kommunen vor große Herausforderungen. Dies gilt nicht nur mit Blick auf ihre Verwaltungsstrukturen, Partizipationsprozesse und Finanzierungsgrundlagen, sondern auch und gerade hinsichtlich der demokratischen Auseinandersetzung mit verfassungsfeindlichen Parteien, Positionen und Personen. Die Demokratie auf kommunaler Ebene erweist sich dabei vor allem dann als resilient, wenn sie nicht in die Versuchung gerät, sich auf einen offenen Schlagabtausch mit den „Feinden der Freiheit“ einzulassen.¹³⁷ Andernfalls drohen – dies zeigen die angesprochenen Beispiele – Grenzüberschreitungen und Verzerrungen des politischen Wettstreits. Wie schwierig die Gratwanderung zwischen demokratisch unverzichtbarer Neutralität und erlaubter wie erwünschter Politizität im Einzelfall sein kann, zeigt sich mustergültig an der zwischen diesen beiden Polen oszillierenden Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster. „Zurückhaltung“ und „Wertetoleranz“ haben der Weimarer Republik zwar in der Rückschau den Vorwurf der Werteindifferenz und der Wehrlosigkeit eingebracht, sie sind jedoch auch die prägenden Stichworte für die Auslegung grundrechtlicher Freiheit nach 1949 geworden. Im wertetoleranten Verfassungsstaat des Grundgesetzes hat die viel zitierte Formel „Keine Freiheit den Feinden der Freiheit“ von vornherein keinen Platz. Während sich

¹³⁶ BVerfG, Urt. v. 16.12.2014, BVerfGE 138, 102, Rn. 47; eine entsprechende Ungleichbehandlung annehmend VGH BW, Beschl. v. 13.03.2024, VBIBW 2024, 335, 337.

¹³⁷ So auch das Fazit von Meyer (Fn. 11), 5 f.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 61

kommunale Wahlbeamte in ebenjener Zurückhaltung und Wertetoleranz auch und gerade dann üben sollten, wenn es politisch besonders schwerfallen mag, ist der Kraft der freien politischen Auseinandersetzung zu vertrauen. Dass diese stattfindet und die Gemeinden Orte einer gelebten freiheitlichen Demokratie sind, haben Hundertausende im Frühjahr 2024 auf den Straßen Berlins, Münchens und Osnabrücks auf eindrucksvolle Weise unter Beweis gestellt.

Die Relevanz der aktiven Mitgliedschaft in einer als verfassungsfeindlich eingestuften Partei für die Verfassungstreue kommunaler Wahlbeamter

*Prof. Dr. Andreas Nitschke, Altenholz**

Seit dem „Fall Sesselmann“¹ wird die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung bezüglich des Erfordernisses der Verfassungstreue kommunaler Wahlbeamter verstärkt geführt. Sie gerät aufgrund der gesellschaftspolitischen Entwicklung zunehmend auch in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung. Dabei geht es zum einen um seit Jahrzehnten umstrittene Grundsatzfragen des Dienstrechts, zum anderen um deren Übertragbarkeit auf die durch die Besonderheit der Wahl geprägte Situation der kommunalen Wahlbeamten. Die vorliegende Ausarbeitung möchte (unter weitgehender Ausklammerung formell-rechtlicher Aspekte²) diese grundlegenden Fragen unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen darstellen und dienstrechtlich einordnen, wobei ausweislich des Aufsatztitels insbesondere die aktive Mitgliedschaft in einer als verfassungsfeindlich eingestuften, aber vom BVerfG nicht verbotenen politischen Partei im Vordergrund stehen soll. Dieser seit jeher leidenschaftlich diskutierte Topos dürfte durch die Entscheidung des BVerwG vom 10.10.2024,³ das die Prüfung von begründeten Zweifeln an der im Rahmen des Zugangs zum nicht im Beamtenverhältnis ausgestalteten juristischen Vorbereitungsdienst relevanten „Mindesttreuepflicht“ eines Bewerbers zum Gegenstand hat, eine neue Facette erhalten haben. Dieses Urteil

* Der Autor ist Professor an der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung in Altenholz (FHVD). Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den er bei den 35. Bad Iburger Gesprächen des Instituts für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR) der Universität Osnabrück am 06.11.2024 gehalten hat. Allein aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

1 Die Wahl Robert Sesselmanns zum ersten Landrat mit AfD-Parteibuch im thüringischen Sonneberg am 25.06.2023 wurde namentlich vor dem Hintergrund, dass die AfD in Thüringen vom Verfassungsschutz als erwiesene extremistische Bestrebung eingeordnet wird, auch medial ausführlich behandelt, vgl. nur Tagesschau vom 25.06.2023, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/sesselmann-afd-sonneberg-landrat-100.html> (abgerufen am 03.12.2024).

2 Ausführlich insbesondere zu den Fragen des Zeitpunktes sowie der Art und Weise der Prüfung der Verfassungstreue statt vieler *Masuch*, NVwZ 2023, 1694, 1695 ff.; *Henneke/Ritgen*, LKV 2023, 241, 247 f.; *Henneke* (Hrsg.), *Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren*, 2024 S. 241 ff.; *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006 ff.; *Kutting*, *Verfassungsblog* vom 12.07.2023, <https://verfassungsblog.de/kommunale-wahlprüfung-als-trumpf-der-demokratie/> (abgerufen am 03.12.2024).

3 BVerwG, Urt. v. 10.10.2024 – 2 C 15.23.

könnte auch und gerade für die Prüfung der Verfassungstreue kommunaler Wahlbeamter bedeutsam werden.⁴

A. Ausgangspunkt: Die Verfassungstreuepflicht / politische Treuepflicht

Die Verfassungstreuepflicht bzw. politische Treuepflicht verlangt als für jeden Beamten geltende Dienstpflicht gemäß § 60 Abs. 1 S. 3 BBG bzw. § 33 Abs. 1 S. 3 BeamtStG, dass sich Beamte durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (fdGO) im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten.⁵ Hierbei handelt es sich nach mittlerweile nahezu allgemein anerkannter Sichtweise um eine Kernpflicht mit verfassungsrechtlichem Gewicht. Erforderlich ist danach die innere Bereitschaft, sich „mit der Idee des Staates, dem der Beamte dienen soll, mit der freiheitlichen demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung dieses Staates zu identifizieren“, was nach der Rechtsprechung des BVerfG „mehr als nur eine formale korrekte, im übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung“ bedeutet und insbesondere erfordert, dass der Beamte „sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanziert, die diesen Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren.“⁶ Gegen diese Pflicht verstößt nach herrschender Auffassung im Beamtenrecht,⁷ wer subjektiv über eine der fdGO gegenüber gleichgültige oder gar ablehnende Gesinnung verfügt, die objektiv durch äußerlich wahrnehmbare Handlungen von einem gewissen Gewicht auch in die Sphäre der Öffentlichkeit tritt.⁸ Das BVerfG hat dies in der bis heute bedeutsamen „Radikalenentscheidung“ aus dem Jahr 1975 wie folgt formuliert: „Das bloße Haben einer Überzeugung und die bloße Mitteilung, daß man diese habe, ist niemals eine Verletzung der Treuepflicht, die dem Beamten auferlegt ist; dieser Tatbestand ist überschritten, wenn der Beamte aus seiner politischen Überzeugung Folgerungen für seine Einstellung gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, für die Art

4 Die vorliegende Abhandlung baut auf den vorangegangenen Veröffentlichungen des Autors zu diesem Thema auf, so dass hierauf mehrmals umfassend Bezug genommen wird, vgl. nur *Nitschke*, *PersV* 2023, 412 ff. und 444 ff., *Nitschke*, *ZBR* 2022, 361 ff. sowie *Nitschke*, *ZBR* 2025, im Erscheinen.

5 Einführend zu dieser Pflicht statt vieler *Hebeler*, *JA* 2023, 617 ff.; *Schmidt*, *ZJS* 2022, 172 ff.; zuvor bereits ausführlich *Stern*, *Zur Verfassungstreuepflicht von Beamten*, 1974, S. 9 ff.; grundlegend *Zwirner*, *Politische Treuepflicht des Beamten*, 1956.

6 Grundlegend dazu BVerfG, Beschluss vom 22.05.1975 - 2 BvL 13/73 – juris, Rn. 42 = BVerfGE 39, 334.

7 Zur Rechtslage im Soldatenrecht vgl. BVerwG, Urt. v. 12.05.2022 – 2 WD 10.21 = NVwZ 2023, 91; *Krebs/Nitschke/Noak/Steinhorst/Zenger*, *Chatgruppen und öffentlicher Dienst*, 2024, S. 199 m.w.N.

8 Dazu VGH Hessen, Urt. v. 02.05.2024 – 1 A 271/23 – juris, Rn. 73 und Ls 2; *Nitschke*, *ZBR* 2025, im Erscheinen.

der Erfüllung seiner Dienstpflichten, für den Umgang mit seinen Mitarbeitern oder für politische Aktivitäten im Sinne seiner politischen Überzeugung zieht.“⁹ Neben den seit jeher vorgebrachten Bedenken¹⁰ bezüglich der Möglichkeit der Feststellung sowie der (gerade vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips in Frage gestellten) Zulässigkeit der juristischen Berücksichtigung der inneren Einstellung / Gesinnung¹¹ (subjektives Element des Verstoßes gegen die Verfassungstreuepflicht) wird bis heute einzelfallbezogen immer wieder neu ausgelotet, wann die vom BVerfG formulierte Grenze zwischen bloßem Haben bzw. Mitteilen einer Überzeugung einerseits und dem dienstrechtlich relevanten Ziehen von Folgerungen andererseits im konkreten Einzelfall als überschritten anzusehen ist, wann also die subjektive Gesinnung durch eine objektiv hinreichend gewichtige Handlung äußerlich hervortritt (objektives Element der Verletzung der Verfassungstreuepflicht). Insbesondere aufgrund verhältnismäßig neuer Phänomene wie reichsbürgertypische Verhaltensweisen¹² oder das Verhalten in den sozialen Medien bzw. Chatgruppen¹³ wird diese Frage von Fall zu Fall stets aufs Neue behandelt, die Grenzen einzelfallbezogen immer wieder und gerade in den Details neu vermessen.¹⁴

B. Relevanz der aktiven Parteimitgliedschaft

Nicht neu ist indes die Frage, wie sich die Mitgliedschaft in einer politischen Partei auswirkt, die zwar behördlicherseits und auch von den Verwaltungsgerichten als verfassungsfeindlich eingestuft wird, die aber (noch?) nicht vom BVerfG verboten und bezüglich derer die Verfassungswidrigkeit vom BVerfG auch nicht ausdrücklich festgestellt worden ist.¹⁵ Diesbezüglich stellt sich das Meinungsbild seit Jahrzehnten uneinheitlich dar, wobei (vorliegend nur grob untergliedert) jedenfalls drei Auffassungen ausgemacht werden können.¹⁶

9 BVerfG (Fn. 6) – juris, Rn. 45.

10 Dazu *Nitschke*, ZBR 2025, im Erscheinen.

11 Vgl. dazu statt vieler nur *Böckenförde*, Der Staat als sittlicher Staat, 1978, S. 26 ff. m.w.N.

12 Instruktiv *Schönberger/Schönberger*, Die Reichsbürger, 2023; grundlegend bezogen auf die dienstrechtliche Einordnung BVerwG, Urt. v. 02.12.2021 – 2 A 7/21 = BVerwGE 174, 219; vgl. auch *Schmitt*, NVwZ 2023, 25 ff.; *Nitschke*, NJW 2023, 8 ff.

13 Ausführlich dazu *Krebs/Nitschke/Noak/Steinhorst/Zenger* (Fn. 7); *Keller*, in: Kawik/Michaelis/Immich, Fehlverhalten im öffentlichen Dienst, 2024, S. 182 ff.; *Nitschke*, ZBR 2022, 112 ff.; VGH Hessen, Urt. v. 02.05.2024 – 1 A 271/23.

14 Einführend hierzu *Schwarz*, DVBl. 2024, 1262 ff.

15 Zum Meinungsstand beispielsweise *Heun*, DVBl. 2024, 1270, 1272 ff.; *Nitschke*, ZBR 2022, 361 ff.; *Lindner*, ZBR 2020, 1 ff.; ausführlich hierzu bereits *Stern* (Fn. 5), S. 43 ff.; vgl. jüngst auch BMI, Anwendungshinweise zu den Änderungen im Bundesdisziplinarrecht ab dem 01.04.2024, Az.: D2.30104/13#13, S. 7 f.

16 Die folgenden Ausführungen beruhen auf *Nitschke*, ZBR 2025, im Erscheinen.

Nach einer Sichtweise kann bereits die bloße Mitgliedschaft eines Beamten in einer verfassungsfeindlichen (aber nicht vom BVerfG verbotenen) Partei im Einzelfall zu einem Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht führen.¹⁷ Diese Ansicht stützt sich in erster Linie auf die Natur der Verfassungstreuepflicht sowie die Ausführungen in der „Tätowierungsentscheidung“ des BVerwG aus dem Jahr 2017, wonach bereits die Offenbarung verfassungsfeindlicher Ziele lediglich im Kreise Gleichgesinnter als ein dienstrechtlich bedeutsames Ziehen von Folgerungen zu werten sei.¹⁸ Da ein Beamter durch die Mitgliedschaft und die Zahlung von Beiträgen ein aktives Verhalten zur Unterstützung einer verfassungsfeindlichen Partei (also nach herrschender Meinung einer solchen, die Bestrebungen gegen die fdGO verfolgt, wobei der schillernde Begriff der Verfassungsfeindlichkeit aus diversen Gründen nicht unbedenklich erscheint¹⁹) an den Tag lege und innerlich die wesentlichen Ziele der Partei teile, sei die Grenze zum Ziehen von Folgerungen bereits durch die Mitgliedschaft auch und insbesondere vor dem Hintergrund überschritten, dass sich Beamte ausweislich der „Radikalenentscheidung“ gerade von allen verfassungsfeindlichen Bestrebungen zu distanzieren hätten.²⁰

Eine differenzierende (und heute in der Praxis vorherrschende) Sichtweise sieht in der reinen Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei im Regelfall zwar noch keinen Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht, ihr komme indes eine gewisse Indizwirkung diesbezüglich zu.²¹ Das schematische Abstellen alleine auf die passive Parteimitgliedschaft verbiete sich allerdings.²² Eine Pflichtverletzung wird in Rechtsprechung und Literatur allerdings trotz der Tatsache, dass die EGMR-Rechtsprechung²³ „insgesamt zu einer grundrechtssensibleren, liberaleren Haltung geführt“ habe, mehrheitlich im Lichte der „Radikalenentscheidung“ des BVerfG nach wie vor dann bejaht, wenn der Beamte sich aktiv für eine als verfassungsfeindlich angesehene, aber nicht durch das BVerfG verbotene Partei betätigt (vor allem durch

17 Ausführlicher hierzu *Masuch*, ZBR 2020, 289, 300 f.; *Nokiel*, RiA 2021, 197, 200; *Kathke*, DÖD 2020, 148, 151; ausführlich hierzu bereits *Stern* (Fn. 5), S. 44 ff.

18 BVerwG, Urt. v. 17.11.2017 – 2 C 25/17 – juris, Rn. 29 = BVerwGE 160, 370 = ZBR 2018, 257.

19 Dazu *Nitschke*, ZBR 2025, im Erscheinen.

20 Ausführlicher dazu *Masuch*, ZBR 2020, S. 289, 301; für *Stern* (Fn. 5), S. 62 ist sogar die Mitgliedschaft in einer Partei schädlich, die sich bereits nicht zur fdGO bekennt bzw. nicht für sie eintritt; zur Distanzierungspflicht der Beamtenschaft gegenüber Bestrebungen verfassungsfeindlicher Art vgl. BVerfG (Fn. 6) – juris, Rn. 42.

21 Vgl. *Honer*, NVwZ 2024, 705, 710; *Vofßkuhle*, NVwZ 2022, 1841, 1843; *Lindner*, ZBR 2020, 1, 7; *Brinktrine*, BDVR 2022, S. 4, 9; *Nitschke*, ZBR 2025, im Erscheinen.

22 Dazu *Groß*, Jura 2023, 549, 555 mit Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 17.12.2001 – 2 BvR 1151/00 = NVwZ 2002, 847.

23 Zur „Vogt-Entscheidung“ siehe EGMR, Urteil vom 26.09.1995 – 7/1994/454/535 = NJW 1996, S. 375; ausführlicher hierzu unten.

die Übernahme von Parteiämtern oder Kandidaturen bei Wahlen).²⁴ Angesichts der eben angesprochenen EGMR-Rechtsprechung wird bei einer solchen aktiven Betätigung allerdings zunehmend erwogen, sie jedenfalls nicht allein und pauschal für eine Pflichtverletzung ausreichen zu lassen, sondern auf sämtliche Umstände des Einzelfalles abzustellen und somit auch der aktiven Betätigung einzelfallbezogen ggf. nur eine starke Indizwirkung zukommen zu lassen.²⁵

Eine dritte Auffassung betont die Bedeutung der eben angeführten „Vogt-Entscheidung“ des EGMR in noch stärkerem Maße und stellt darauf ab, dass weder die Mitgliedschaft noch über sie hinausgehende Aktivitäten eines Beamten für eine als verfassungsfeindlich eingestufte Partei einen Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht begründen oder sonst dienstrechtlich relevant sein könnten, solange nicht das BVerfG zumindest die Verfassungswidrigkeit dieser Partei festgestellt habe, da eine solche Partei bis zum diesem Zeitpunkt legal und damit auch sämtliche Parteitätigkeiten als rechtmäßig anzusehen seien.²⁶ Entscheidend könne demnach nur das die Grenzen der parteibezogenen Tätigkeit überschreitende und nicht mit der Verfassungstreuepflicht in Einklang stehende individuelle Verhalten eines Beamten sein, unabhängig davon, ob es innerhalb oder außerhalb einer Partei zum Vorschein kommt.²⁷ Ein anderes Verständnis würde gewissermaßen als ein „Kunstgriff“²⁸ erscheinen, weil behördlicherseits so getan würde, als wäre die in Rede stehende Partei bereits vom BVerfG verboten oder jedenfalls als verfassungswidrig eingestuft worden, obwohl dies gerade nicht der Fall, ein Verbotsverfahren vielmehr im Regelfall gar nicht angestrengt

24 Vgl. *Voßkuhle*, NVwZ 2022, 1841, 1843; *Brinktrine*, BDVR 2022, S. 4, 9; BVerwG, Urt. v. 01.02.1989 – 1 D 2/86, Ls 2 = ZBR 1989, 303; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 27.09.2017 – 3d A 1732/14.O – juris, Rn. 172; OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 31.01.2023 – 11 L 2/21, Ls 2 = ZBR 2024, 62; einfürend *Hebeler*, JA 2023, 617, 622 f.; BMI, Anwendungshinweise zu den Änderungen im Bundesdisziplinarrecht ab dem 01.04.2024, Az.: D2.30104/13#13, S. 7 f.; dazu *Nitschke/Heuschmid*, NVwZ 2024, 1762, 1763.

25 Dazu statt vieler *Möllers*, LTO vom 04.02.2022, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/muessen-afd-beamte-richter-aus-dem-dienst-entlassen-werden-dimr-studie-verfassungsrecht-disziplinarverfahren> (abgerufen am 03.12.2024); *Lindner*, ZBR 2020, S. 1 (7); *Nitschke*, PersV 2023, 244, 245 f., wo auf die Möglichkeit der Entkräftung in atypischen Einzelfällen hingewiesen wird; differenzierend auch *Baßlsperger*, PersV 2019, 204, 206.

26 *Groß*, Jura 2023, 549, 555; ebenso wohl auch *Baßlsperger*, PersV 2019, 204, 206 ff.; *Battis*, JZ 1972, 384 ff.; siehe auch die frühere Rechtsprechung des BVerwG unter Berufung auf die Rechtsprechung von BVerfG und BGH, vgl. BVerwG, Beschl. v. 14.03.1973 – I WB 26/73 = NJW 1973, 1662 mit Anmerkung *Battis*; zum Meinungsstand vor der Radikalenentscheidung *Arndt*, ZBR 1974, 121 ff.

27 Dazu *Groß*, Jura 2023, 549, 555; zuvor bereits *Maurer*, NJW 1972, 1972, 601, 604.

28 *Rudolph*, DVBl. 1967, 647, 650.

worden sei.²⁹ Dies erscheine rechtsstaatlich bedenklich und fördere die Rechtsunsicherheit im Einzelfall.³⁰

Die differenzierende und in der Praxis vorherrschende Auffassung orientiert sich insbesondere an der „Radikalenentscheidung“ des BVerfG und betont den Unterschied zwischen Art. 21 Abs. 2 und Abs. 4 GG einerseits sowie Art. 33 Abs. 5 GG als dem grundgesetzlichen Fundament der Verfassungstreuepflicht andererseits. Zwar sei eine Partei so lange „legal“, wie sie vom BVerfG nicht verboten wurde bzw. dieses zumindest die Verfassungswidrigkeit einer Partei festgestellt habe. Allerdings seien die Anforderungen an das Verbot bzw. die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei ungleich höher als dies bei einem Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht der Fall ist. Während für ein Parteiverbot bzw. für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei gemäß Art. 21 Abs. 2 GG gefordert werde, dass diese darauf ausgehen müsse, die fdGO zu beeinträchtigen oder zu beseitigen (im Rahmen der bloßen Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei ist nach der neuen Rechtsprechung des BVerfG eine Potentialität nicht erforderlich³¹), sei ein Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht deutlich eher gegeben, da schon das fehlende Bekennen zur bzw. das fehlende Eintreten für die fdGO ausreichend sei, also eine darüberhinausgehende Bestrebung gegen die fdGO gerade nicht vorliegen müsse.³²

Ist somit die dienstrechtliche Einordnung dieser Streitfrage insbesondere im Lichte der EGMR-Rechtsprechung und der Frage nach dem Verhältnis von Art. 21 Abs. 2 und Abs. 4 GG zu Art. 33 Abs. 5 GG bereits im allgemeinen Beamtenrecht ausgesprochen anspruchsvoll und demnach seit Jahrzehnten umstritten, so gestaltet sie sich in Bezug auf kommunale Wahlbeamte bzw. die Kandidaten hierfür aufgrund einer sie kennzeichnenden Besonderheit als noch herausfordernder.³³

C. Besondere Situation der kommunalen Wahlbeamten

Diese Besonderheit³⁴ resultiert namentlich aus der Tatsache, dass kommunale Wahlbeamte, wie Bürgermeister und Landrat, in den allermeisten

29 In diesem Sinne *Böckenförde* (Fn. 11), S. 30 f.; *Böckenförde*, NJW 1976, 1385, 1386; vgl. auch *Isensee*, JuS 1973, 265, 269; *Maurer*, NJW 1972, 601 ff.; *Rottmann*, ZRP 1984, 97, 102; zuvor bereits *Ule*, DVBl. 1951, 340, 341, der von einem „politischen und juristischen Zwielficht“ spricht.

30 Vgl. nur *Böckenförde* (Fn. 11), S. 30 f.; *Maurer*, NJW 1972, 601 ff.; *Ule*, DVBl. 1951, 340 f.

31 BVerfG, Urt. v. 23.01.2024 – 2 BvB 1/19, Ls 4.

32 Dazu statt vieler bereits *Stern* (Fn. 5), S. 17 ff. m.w.N.; vgl. zum Unterschied zwischen Art. 21 GG und Art. 33 Abs. 5 GG auch *Lindner*, ZBR 2006, 402, 407 ff. m.w.N.; *Battis*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 33, Rn. 34.

33 Anschaulich dazu *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006, 1011.

34 Die folgenden Ausführungen beruhen auf *Nitschke*, PersV 2023, 444 ff.

Fällen³⁵ unmittelbar vom Volk gewählt werden und vor diesem Hintergrund eine Art „Zwitterstellung zwischen Mandatsträger und Beamten“³⁶ einnehmen. Aufgrund der Wahl kommt dem Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG bzw. den Wahlrechtsgrundsätzen der Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl nach herrschender und folgerichtiger Ansicht ein bedeutsamer Stellenwert zu.³⁷

Dies führt weitergehend zu der Frage, auf welche Art und Weise die vor diesem Hintergrund bei kommunalen Wahlbeamten bestehende Gemengelage bzw. das Spannungsverhältnis³⁸ zwischen dem durch Art. 33 Abs. 5 bzw. Abs. 2 GG verfassungsrechtlich abgesicherten Erfordernis der Verfassungstreue einerseits und dem Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG andererseits – zwischen Demokratieprinzip und hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, zwischen fachlicher Verwaltung und politischer Willensbildung³⁹ – im Rahmen einer praktischen Konkordanz⁴⁰ aufzulösen ist.⁴¹

I. Gegenwärtiger Meinungsstand

Die herrschende Meinung in Literatur und Rechtsprechung beantwortet diese Frage dergestalt, dass die Wahl von Landräten und Bürgermeistern aufgrund ihrer besonderen kommunalverfassungsrechtlichen Position⁴² zwar ohne⁴³ bzw. nur unter eingeschränkter Berücksichtigung des Leistungsprinzips gemäß Art. 33 Abs. 2 GG erfolge (kein Prinzip der Bestenauslese,⁴⁴ „Befreiung von laufbahnrechtlichen Vorschriften und fachlichen

35 Zu den Ausnahmen vgl. *Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, S. 1284.

36 So *Kutting* (Fn. 2).

37 Zur Verankerung des *Demokratieprinzips* bei kommunalen Wahlbeamten *Heinz*, Die Verfassungstreue kommunaler Wahlbeamter, 2015, S. 107 ff. m.w.N.; VG Greifswald, Urt. v. 02.12.2008 – 2 A 1267/08 – juris, Rn. 80; vgl. auch *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006 ff.

38 Dazu *Schrameyer*, Der kommunale Wahlbeamte, 2004, S. 17.

39 So *Jaeckel*, VerwArch 2006, 220, 247 vor dem Hintergrund des kommunalen Beigeordneten.

40 Dazu statt vieler *Schmidt*, in: Henneke (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren, 2024, S. 217, 218; *Heinz* (Fn. 37), S. 121 f. m.w.N.; VG Greifswald (Fn. 37) – juris, Rn. 83; *Classen*, JZ 2002, 1009, 1020.

41 Ausführlich dazu statt vieler *Henneke/Ritgen*, LKV 2023, 241, 245; *Schmidt* (Fn. 40), S. 217; *Masuch*, NVwZ 2023, 1694, 1695; *Ritgen*, Wehrhafte(re) Kommunen - Politische Resilienz in herausfordernden Zeiten, Gutachten 2024, S. 73, https://koerber-stiftung.de/site/assets/files/43049/gutachten_resilienz_langfassung-1.pdf (abgerufen am 03.12.2024); die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf *Nitschke*, PersV 2023, 444 ff.

42 Dazu *Reich*, BeamStG, 3. Aufl. 2018, § 6, Rn. 1; *Heinisch*, in: Dietlein/Heusch, BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, GO NRW, 29. Edition, Stand: 01.10.2024, § 65, Rn. 12 m.w.N.

43 Vgl. dazu OVG Niedersachsen, Beschl. v. 22.01.2008 – 5 ME 491/07 – juris, Rn. 18 ff. = NdsVBl. 2008, 133; *Classen*, JZ 2002, 1009 ff.

44 *Henneke/Ritgen*, LKV 2023, 241, 246.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 69

Eignungsvoraussetzungen“⁴⁵).⁴⁶ Dies ändere aber im Ergebnis nichts an der Geltung der aus Art. 33 Abs. 5 bzw. Abs. 2 GG abzuleitenden Verfassungstreue auch für kommunale Wahlbeamte.⁴⁷ Zur Begründung dieses Ergebnisses wird angeführt, dass die den Landräten und Bürgermeistern im Beamtenrecht aufgrund des Demokratieprinzips eingeräumte Sonderstellung sowie ihre exponierte Verwaltungsposition diese zwar – wie dargelegt – von laubbahnrechtlichen Vorschriften und fachlichen Eignungsvoraussetzungen befreien mögen, aber angesichts des Prinzips der wehrhaften Demokratie gerade keine Freistellung von den persönlichen beamtenrechtlichen Eignungsvoraussetzungen wie der Verfassungstreue bedeuten dürften.⁴⁸ Demnach seien Bürgermeister und Landräte gerade deswegen nicht von der Anforderung der besonderen Verfassungstreue befreit, weil insoweit namentlich von den höchsten Repräsentanten der Kommunalverwaltung nicht weniger verlangt werden könne als von anderen Beamten des Landes und der Gemeinden.⁴⁹ Denn die kommunalen Wahlbeamten würden ihre verantwortungsvolle Leitungsposition als Zeitbeamte ausüben und müssten daher als solche auch den gleichen dienstrechtlichen Anforderungen genügen wie alle anderen Beamten.⁵⁰ Da Verfassungstreue und Gewährbieten nach herrschender Auffassung hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG darstellen würden, sei vor diesem Hintergrund die verfassungsrechtliche Verankerung des Gewährbietens auch jenseits des Art. 33 Abs. 2 GG zu bejahen, wollte man den Art. 33 Abs. 2 GG als gänzlich durch das Demokratieprinzip verdrängt ansehen.⁵¹ Dies wiederum führe dazu, dass die Verfassungstreue im Rahmen der Herstellung einer praktischen Konkordanz jedenfalls nicht in Gänze hinter das Demokratieprinzip

45 *Masuch*, NVwZ 2023, 1694, 1695.

46 Vgl. dazu *Badura*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 33, Rn. 24 m.w.N.; OVG Niedersachsen, Beschl. v. 25.06.1992 – 5 M 2798/92 – juris, Rn. 24 f. = NVwZ 1993, 1124.

47 *Schmidt* (Fn. 40), S. 217, 218 und 228; BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 23.08.2017 – 2 BvR 1745/17 – juris, Rn. 23 ff. = NVwZ 2017, 1702; *Masuch*, NVwZ 2023, 1694, 1695; differenzierend aber beispielsweise *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006, 1009.

48 OVG Thüringen, Urt. v. 14.10.2003 – 2 KO 495/03 – juris, Rn. 58 = LKV 2004, 569; vgl. auch Hoffmann, B. in: Schütz/Maiwald, BeamStG, 396. AL, Februar 2016, § 6, Rn. 8 m.w.N.; *Britz*, PersV 1989, 306 ff.

49 So OVG Thüringen (Fn. 48) – juris, Rn. 58 = LKV 2004, 569; kritisch dazu aufgrund eines Vergleichs zwischen kommunalen Wahlbeamten mit Bundes- bzw. Landesministern oder Bundestagsabgeordneten *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006, 1011; *Heinz* (Fn. 37), S. 128 f. unter Berufung auf BVerfG, Beschl. v. 17.10.1957 – 1 BvL 1/57 – juris, Rn. 44 = BVerfGE 7, 155; vgl. aber auch *Britz*, PersV 1989, 306, 308 f. m.w.N., der einen Vergleich zwischen kommunalem Wahlbeamten mit Staatssekretären bzw. Ministerialdirektoren für angemessener hält als den mit Ministern oder Abgeordneten, da in den Kommunen im Wesentlichen verwaltet werde; ähnlich wohl *Waldhoff*, in: Henneke (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren, 2024, S. 195, 200 m.w.N., wo die „Hauptform der Selbstverwaltung“ betont wird; vgl. auch *Wißmann* und *Schmidt*, in: Henneke (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren, 2024, S. 243 f.

50 Dazu *Britz*, PersV 1989, 306, 308 m.w.N.; vgl. ferner *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006, 1009 m.w.N.

51 Vgl. dazu *Nitschke*, PersV 2023, 444, 446.

zurücktreten dürfe, sondern vielmehr in der eben dargestellten Art und Weise Wirkung entfalten müsste.

Gegen diesen Ansatz ist allerdings auch immer wieder Kritik vorgebracht worden. Neben der Betonung des vom BVerfG⁵² formulierten strengen Maßstabs bzw. des eng bemessenen Spielraums bei der Einschränkung des aktiven oder passiven Wahlrechts wird zum Teil bereits die grundgesetzliche Verankerung der Verfassungstreuepflicht in den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums bezweifelt. So hinterfragt beispielsweise *Beaucamp*, ob die Verfassungstreue überhaupt ein hergebrachter Grundsatz im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist bzw. darin seine verfassungsrechtliche Grundlage finden kann. Denn das Grundgesetz verfolge mit seiner Interpretation der Verfassungstreuepflicht einen anderen Ansatz, als dies noch in der Weimarer Republik und in der Zeit der Nationalsozialismus der Fall war, als die Beamtenschaft apolitisch gewesen sei bzw. noch apolitisch sein durfte.⁵³ Dieser gegen die seit der „Radikalenentscheidung“ des BVerfG vorherrschende Meinung in Literatur und Rechtsprechung gerichtete Ansatz erscheint in Bezug auf den Vergleich mit der rechtlichen Situation in der Weimarer Republik jedenfalls nachvollziehbar. In Bezug auf den Vergleich mit der NS-Zeit, in der die Beamtenschaft politisch instrumentalisiert wurde und seitens des nationalsozialistischen Gesetzgebers gerade Anforderungen an die politische Gesinnung der Beamtenschaft formuliert wurden, dürfte indes eine gewisse Zurückhaltung angebracht sein.⁵⁴ Wollte man aber davon ausgehen, dass jedenfalls in der Weimarer Republik eine auf die Gesinnung abzielende Verfassungstreue nicht verlangt wurde (wofür durchaus diverse Argumente streiten), so würde in der Tat die Qualifizierung der in diesem Sinne verstandenen Verfassungstreuepflicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums fraglich werden, da das Traditionalitätserfordernis für die Anerkennung eines Grundsatzes als einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentum nach herrschender Ansicht mindestens dessen verbindliche Geltung seit der Weimarer Republik gebietet.⁵⁵

Andere Stimmen erkennen zwar mit dem BVerfG und der herrschenden Meinung die Verfassungstreue als einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums an, lassen aber im Rahmen der Herstellung der praktischen Konkordanz dem Demokratieprinzip jedenfalls dann den Vorrang gegenüber der

52 Dazu BVerfG, Urt. v. 17.01.1961 – 2 BvR 547/60 – juris, Rn. 19 ff. = BVerfGE 12, 73; BVerfG, Beschl. v. 25.07.1997 – 2 BvR 1088/97 = NVwZ 1997, 1207.

53 *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006, 1009.

54 Vgl. dazu statt vieler *Böckenförde* (Fn. 11), S. 24 ff.; ausführlicher hierzu *Nitschke*, ZBR 2025, im Erscheinen.

55 Vgl. dazu nur BVerfG, Urt. v. 12.06.2018 – 2 BvR 1738/12 – juris, Rn. 118 und Rn. 147 ff. = BVerfGE 148, 296; *Kawik/Dechmann/Krause/Pflüger*, *Beamtenrecht*, 2. Aufl. 2023, S. 53; ausführlicher hierzu statt vieler *Loebel*, RiA 2020, 4 ff. m.w.N.

Verfassungstreue zukommen, wenn der Wahlbeamte durch eine direkte Wahl in das Amt gelangt.⁵⁶ Insbesondere *Heinz* vertritt diese Sichtweise und sieht in der Art und Weise, in welcher die vorherrschende Meinung die praktische Konkordanz herstellt, einen „Kunstgriff“.⁵⁷

Als weiteres Argument gegen die herrschende Ansicht, welche die Verfassungstreue auch gegenüber kommunalen Wahlbeamten als wirksam erachtet, wird die damit einhergehende Bevormundung der Wählerschaft genannt. Der zur Wahl aufgerufenen Bevölkerung werde offenbar nicht zugetraut, selbst zu erkennen, wer als Bürgermeister oder Landrat geeignet ist.⁵⁸ Ferner würden sich die Herausforderungen bezüglich der Feststellung eines konkreten Verstoßes gegen die Verfassungstreuepflicht in materiell-rechtlicher Hinsicht aufgrund der dem Grunde nach umstrittenen Rechtslage bereits im allgemeinen Beamtenrecht gerade bei kommunalen Wahlbeamten besonders schwerwiegend auswirken. Die Tatsache der Wahl müsste somit im Ergebnis dazu führen, dass das mit Unsicherheiten behaftete Kriterium der Verfassungstreue zwecks Gewährleistung von Rechtssicherheit bei kommunalen Wahlbeamten in Gänze außer Betracht zu bleiben habe oder allenfalls in extremen und eindeutigen Ausnahmefällen ein juristisch bedeutsamer Faktor sein dürfe.⁵⁹ Für dieses Ergebnis spreche auch die Tatsache, dass die Aktivierung der Instrumente der wehrhaften Demokratie in Art. 21 Abs. 2 und Abs. 2, Art. 18 sowie Art. 9 Abs. 2 GG an hohe Voraussetzungen geknüpft ist. Seien diese Voraussetzungen nicht gegeben, so dürften auch keine negativen Folgerungen gezogen werden; vielmehr müsse, da „die politische Auseinandersetzung mit den Mitteln der Politik zu führen“ sei, das Demokratieprinzip (jedenfalls im Regelfall) gegenüber der Verfassungstreue überwiegen.⁶⁰ Wollte man dies anders sehen, so könnte zum einen eine Demokratieverdrossenheit der Bevölkerung die Folge sein, zum anderen könnte eine solche die Verfassungstreueprüfung fordernde Sichtweise zu einer Art Opfer- und Märtyrerinszenierung der durch die Prüfung der Verfassungstreue betroffenen Parteien oder Kandidaten führen, was wiederum zu einer weiteren Verschärfung des gegenwärtig ohnehin zunehmend als angespannt empfundenen gesellschaftlichen Klimas beitragen könnte.⁶¹

56 *Heinz* (Fn. 37), S. 106 ff., insbesondere S. 117 ff.

57 So *Heinz* (Fn. 37), S. 119.

58 Dazu *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006, 1010 f.

59 In diesem Sinne *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006, 1011.

60 Dazu *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006, 1011 ff., wo eine Sperrwirkung durch Art. 18 GG i.V.m. § 39 Abs. 2 BVerfGG postuliert wird, sofern nicht extreme Einzelfälle in Rede stehen würden.

61 Vgl. statt vieler *Brenner*, Verfassungsblog vom 28.07.2023, <https://verfassungsblog.de/scharfes-schwert-oder-bloes-gesetzeslametta/> (abgerufen am 03.12.2024); dazu bereits *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006, 1011.

II. Einordnung

Die Verfassungsgemäßheit der dienstrechtlichen und kommunalwahlrechtlichen Berücksichtigung der Parteimitgliedschaft in einer als verfassungsfeindlich angesehenen (aber vom BVerfG nicht verbotenen) Partei im Rahmen der Prüfung der Verfassungstreue kommunaler Wahlbeamter (sei es vor Amtsantritt in Form des Gewährbietens oder nach dem Amtsantritt in Form der konkreten Verletzung der Verfassungstreuepflicht⁶²) wird damit – jedenfalls – auf drei Ebenen in Frage gestellt: Erstens durch die grundlegenden Argumente gegen die Qualifizierung der Verfassungstreuepflicht als einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums, was dazu führen würde, dass bereits die Herstellung der praktischen Konkordanz herausfordernd bzw. kaum mehr möglich erscheint; zweitens (für den Fall, dass die Verfassungstreue als ein hergebrachter Grundsatz angesehen werden sollte) durch die grundlegenden Bedenken bezüglich der dienstrechtlichen Relevanz der Mitgliedschaft in einer Partei, die vom BVerfG bisher nicht verboten wurde; sowie drittens (für den Fall, dass auch diese Berücksichtigung jedenfalls im allgemeinen Beamtenrecht dem Grunde nach anerkannt wird) durch das (grundsätzliche) Überwiegen des Demokratieprinzips gegenüber dem Erfordernis der Verfassungstreue aufgrund der Tatsache, dass kommunale Wahlbeamte durch eine Wahl in ihr Amt gelangen.⁶³

Auf den ersten Aspekt soll in dieser Abhandlung nicht vertieft eingegangen werden.⁶⁴ Zwar erscheinen die Argumente⁶⁴ gegen die Qualifizierung der Verfassungstreuepflicht als hergebrachten Grundsatz nicht zuletzt aus rechtshistorischer Perspektive zumindest nachvollziehbar und des wissenschaftlichen Austausches würdig, es entspricht indes mittlerweile nahezu allgemeiner Auffassung, dass die Verfassungstreue einen solchen hergebrachten gemäß Art. 33 Abs. 5 GG darstellt, so dass ihr verfassungsrechtliches Gewicht zukommt.⁶⁵ Jedenfalls in dieser Ausarbeitung soll daher hiervon ausgegangen werden.

Die anderen beiden Aspekte erscheinen im vorliegenden Kontext als kaum voneinander trennbar. Der oben dargestellte Meinungsstand in Bezug auf die Berücksichtigung der Parteimitgliedschaft soll daher im Folgenden vor dem Hintergrund der besonderen Situation der kommunalen Wahlbeamten unter

62 Zu den einzelnen Zeitpunkten einer möglichen Prüfung anschaulich *Schmidt* (Fn. 40), S. 217 ff.

63 Zur Kritik an der „Verbindung der Wählbarkeit mit der Verfassungstreue“ wie gesagt *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006, 1011; vgl. auch *Erbguth*, LKV 2008, 440, 443.

64 Ausführlicher hierzu *Nitschke*, ZBR 2025, im Erscheinen.

65 Grundlegend dazu BVerfG (Fn. 6); die hergebrachten Grundsätze gelten nach dem BVerfG dem Grunde nach auch für kommunale Wahlbeamte, vgl. BVerfG (Fn. 49) – juris, Rn. 30 ff.; dazu *Britz*, PersV 1989, 306 ff.

besondere Berücksichtigung aktueller Tendenzen in der Rechtsprechung eingeordnet werden.

Die bereits im allgemeinen Beamtenrecht gegen die Berücksichtigung der Parteimitgliedschaft vorgebrachten Argumente dürften in der Tat im Lichte der durch die Wahl geprägte besondere Situation der kommunalen Wahlbeamten noch schwerer wiegen, da es bei der Teilnahme an Wahlen und der Führung von Wahlkämpfen im Vorfeld von Wahlen um einen klassischen und damit besonders relevanten und wesentlichen Tätigkeitsbereich politischer Parteien geht. Sollten die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei, die nicht vom BVerfG verboten wurde, und die von Parteimitgliedern vorgenommenen Wahlkampfhandlungen dienstrechtlich relevante und sogar schon vor der Wahl zu berücksichtigende Faktoren sein, so spricht einiges dafür, dass ein solches Verständnis (in noch deutlicherem Maße, als dies bei „normalen“ Beamten der Fall ist⁶⁶) entweder mit der Betätigungsfreiheit und Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG⁶⁷ oder mit dem Parteienprivileg gemäß Art. 21 Abs. 2 und Abs. 2 GG⁶⁸ in Konflikt geraten dürfte. Wollte man dies so sehen,⁶⁹ so wäre nicht nur das Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG ein Faktor, der im Rahmen der Herstellung der praktischen Konkordanz zu berücksichtigen wäre, sondern auch Art. 21 Abs. 1 bzw. Abs. 2 und Abs. 4 GG.

Ein wichtiger und in diesem Zusammenhang seit jeher betonter (und auch vorliegend bereits angesprochener) Aspekt besteht in dem Unterschied zwischen den im Grundgesetz normierten Instrumenten der wehrhaften Demokratie einerseits und der Verfassungstreuepflicht andererseits. Während beispielsweise die Verfassungswidrigkeit von Parteien („darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen“, Art. 21 Abs. 2 GG) und die Verwirkung von Grundrechten („zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht“, Art. 18 S. 1 GG) an besonders hohe Hürden in Bezug auf die gegen die fdGO gerichteten Bestrebungen geknüpft sind, ist ein Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht bereits deutlich eher zu bejahen und erfordert gerade nicht zwingend wie auch immer geartete Bestrebungen bzw. Betätigungen gegen diese Grundordnung. Ein Verstoß gegen Verfassungstreuepflicht liegt vielmehr bereits dann vor, wenn sich ein Beamter nicht zur fdGO bekennt bzw. nicht für ihre Erhaltung eintritt. Daher wird von der herrschenden Ansicht in

66 Dazu *Nitschke*, ZBR 2022, 361 ff.

67 Dazu *Honer*, NVwZ 2024, 705 ff.

68 Dazu ausführlicher *Nitschke*, PersV 2023, 444, 449 ff.

69 Grundlegend dazu *Nitschke*, ZBR 2022, 361 ff.; das BVerfG hat eine faktische Beeinträchtigung vor dem Hintergrund des Zugangs zum Referendariat als irrelevant angesehen, vgl. BVerfG (Fn. 6) – juris, Rn. 62.

jedenfalls nachvollziehbarer Weise betont, dass zwischen den Instrumenten der wehrhaften Demokratie und der Verfassungstreuepflicht in Bezug auf die Anforderungen ein bedeutsamer Unterschied bestehe und ein Parteienverbot oder die Verwirkung von Grundrechten gerade nicht abgewartet werden müsste, um einen (deutlich eher möglichen) Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht zu bejahen.⁷⁰ Dies erklärt, warum die herrschende Ansicht der Mitgliedschaft in einer als verfassungsfeindlich eingestuften Partei zumindest eine Indizwirkung für einen Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht zukommen lässt.⁷¹ Die oben dargelegten Bedenken bezüglich der Schwierigkeit der Feststellung eines konkreten Verstoßes gegen die Verfassungstreuepflicht im Einzelfall bleiben freilich unter Berücksichtigung dieses Verständnisses ebenso bestehen wie die (dann hinzunehmende und auszuhaltende⁷²) Gefahr der Opferinszenierung bzw. Selbst-Viktimisierung (mit der möglichen Konsequenz einer weiteren Verschärfung der gesellschaftlichen Situation) seitens der von dieser Praxis betroffenen Parteien.

1. Urteil des BVerwG vom 10.10.2024

Die Diskussion könnte – wie einleitend angedeutet – möglicherweise durch das Urteil des BVerwG vom 10.10.2024 neue Impulse für die dienstrechtliche Einordnung der Situation der kommunalen Wahlbeamten erhalten. Darin führt das Gericht aus, dass sich begründete Zweifel an der erforderlichen Mindesttreuepflicht eines Bewerbers für den juristischen Vorbereitungsdienst, der nicht im Beamtenverhältnis abgeleistet wird, bereits aus der aktiven Mitgliedschaft in der als verfassungsfeindlich eingestuften Partei "Der III. Weg" ergeben würden. Der Umstand, dass die Partei nicht vom BVerfG verboten worden ist, stehe einer solchen Einschätzung ebenso wenig entgegen wie das Parteienprivileg aus Art. 21 Abs. 2 und Abs. 4 GG. Denn mittelbare Beeinträchtigungen umfasse der Gewährleistungsgehalt dieser verfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht. Aus dem Parteienprivileg folge daher letztlich nicht, dass jedes Parteimitglied bis zum Parteiverbot als verfassungstreu behandelt werden müsste.⁷³ Diese Ausführungen können als Untermauerung der bisher vorherrschenden Meinung seit der „Radikalenentscheidung“ aus dem Jahr 1975 verstanden werden. Neben der im Lichte der

70 *Lindner*, ZBR 2020, 1 ff.; *Britz*, PersV 1989, 306, 309; BVerfG (Fn. 6); zuvor bereits *Stern* (Fn. 5), S. 31 ff.; zum Unterschied zwischen Art. 21 GG und Art. 33 GG auch *Battis*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 33, Rn. 34.

71 Dazu *Lindner*, ZBR 2020, 1, 7; *Brinktrine*, BDVR 2022, S. 4, 9; zusammenfassend *Nitschke*, ZBR 2022, 361 ff.

72 Dazu *Nitschke*, in: *Kawik/Michaelis/Immich*, Fehlverhalten im öffentlichen Dienst, 2024, S. 238, 260 f.

73 BVerwG, Urteil vom 10.10.2024 – 2 C 15/23, Pressemitteilung vom 10.10.2024, <https://www.bverwg.de/de/pm/2024/48> (abgerufen am 03.12.2024).

Rechtsprechung des BVerfG⁷⁴ nachvollziehbaren Auffassung des BVerwG, wonach auch im juristischen Vorbereitungsdienst, der nicht im Beamtenverhältnis abgeleistet wird, eine „Mindesttreuepflicht“ dergestalt zu fordern sei, sich nicht aktiv gegen die Grundwerte der Verfassung zu betätigen, ist vor allem hervorzuheben, dass nach dem BVerwG diese „Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht“ („die strengen beamtenrechtlichen Anforderungen an die Verfassungstreuepflicht“ würden im juristischen Vorbereitungsdienst gerade nicht gelten) bereits durch die aktive Mitgliedschaft in der oben genannten Partei in Zweifel gezogen würden. Damit macht das BVerwG diese aktive Mitgliedschaft zu einem (sogar zu einem entscheidenden, wenn nicht sogar zu dem entscheidenden) Faktor im Rahmen der Bewertung jedenfalls des Gewährbietens für die künftige Erfüllung der Verfassungstreuepflicht von Rechtsreferendaren.

2. Übertragbarkeit auf kommunale Wahlbeamte?

Damit stellt sich die Frage, ob diese Entscheidung auf die rechtliche Situation der kommunalen Wahlbeamten übertragen werden kann. Für eine solche Übertragbarkeit auf die Prüfung des Gewährbietens der Kandidaten für kommunale Wahlämter spricht zwar die Tatsache, dass einen Rechtsreferendar, der den juristischen Vorbereitungsdienst nicht im Beamtenverhältnis ableistet, nach den angesichts der „Radikalenentscheidung“ folgerichtigen Ausführungen des BVerwG nur eine „Mindesttreuepflicht“ trifft und schon diese nach der Auffassung des BVerwG bereits durch die aktive Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei in Zweifel gezogen wird (nicht: in Zweifel gezogen werden kann), so dass dies erst recht für Kandidaten für kommunale Wahlämter gelten müsste. Denn kommunale Wahlbeamte sind (anders als der Rechtsreferendare im BVerwG-Fall) nicht nur Beamte auf Zeit, sondern stehen auch an der Spitze der Verwaltung.⁷⁵ An sie dürfte also aufgrund ihrer sensiblen Stellung ein deutlich strengerer Maßstab anzulegen sein. Auf der anderen Seite drohte eine pauschale Übertragbarkeit des BVerwG-Urteils zu einem Automatismus dahingehend zu führen, dass die aktive Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei stets zu Zweifeln am Gewährbieten der Kandidaten dieser Parteien führen könnte oder möglicherweise sogar führen müsste. Dies wiederum würde solchen Parteien das Aufstellen von Kandidaten im Ergebnis unmöglich machen, da ihre Kandidaten durch den Wahlkampf und andere Parteiaktivitäten letztlich immer als aktive Parteimitglieder anzusehen wären, so dass in Folge dessen

⁷⁴ BVerfG (Fn. 6) – juris, Rn. 113.

⁷⁵ Dazu statt vieler *Britz*, PersV 1989, 306, 308; *Beaucamp*, DVBl. 2009, 1006, 1009 m.w.N.; *Heinz* (Fn. 37), S. 104.

auch stets Zweifel am Gewährbieten zu bejahen wären. Jedenfalls eine solche Sichtweise dürfte mit dem Demokratieprinzip sowie mit Art. 21 Abs. 1 bzw. Abs. 2 und Abs. 4 GG schwerlich vereinbar sein.⁷⁶ Dies mag eingedenk der herrschenden Meinung im Lichte der „Radikalenentscheidung“ des BVerfG und des Urteils des BVerwG vom 10.10.2024 für Referendare und Beamte anders zu bewerten sein (wenngleich auch in diesen beiden Konstellationen durchaus Raum für Gegenargumente vorhanden ist). Aber aufgrund der Tatsache, dass bei der Frage nach der Wählbarkeit von Kandidaten verfassungsfeindlicher Parteien der originäre Tätigkeitsbereich und das Wesen der politischen Parteien betroffen ist, dürfte zumindest der sich aus den Ausführungen des BVerwG möglicherweise ergebende⁷⁷ Automatismus, wonach Zweifel am Gewährbieten durch die aktive Parteimitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei hervorgerufen werden, zu weit gehen.⁷⁸ Die Übertragbarkeit der BVerwG-Entscheidung auf die kommunalen Wahlbeamten dürfte damit jedenfalls in der eben dargestellten Konsequenz zweifelhaft sein.

3. Der Einfluss der Rechtsprechung des EGMR

In den vergangenen Jahren wurde ebenfalls intensiv diskutiert, ob die von der herrschenden Meinung vertretene dienstrechtliche Relevanz der aktiven Parteimitgliedschaft durch die Rechtsprechung des EGMR – insbesondere aufgrund der sogenannten „Vogt-Entscheidung“ aus dem Jahr 1995⁷⁹ – relativiert oder sogar korrigiert worden sein könnte.⁸⁰ Anlässlich des „Falles Sesselmann“ wurde ein solches Verständnis zuletzt auch in Bezug auf kommunale Wahlbeamte angedeutet.⁸¹

In besagter „Vogt-Entscheidung“ ging es um die Entlassung einer Lehrerin, die sich aktiv zugunsten einer behördlicherseits und auch von den Verwaltungsgerichten als verfassungsfeindlich eingestuften Partei betätigt hatte. Der EGMR sah diese Entlassung im Ergebnis (wenn auch mit denkbar knapper Mehrheit von nur einer Stimme) aufgrund der einschneidenden Wirkung des faktischen Verlusts des Lehrerberufes als unangemessen an. Er

⁷⁶ Dazu *Nitschke*, ZBR 2025, im Erscheinen; *Heinz* (Fn. 37), S. 42 ff.

⁷⁷ Im Zeitpunkt der Erstellung dieser Abhandlung lag nur die Pressemitteilung des BVerwG vor. In dieser heißt es, dass sich Zweifel an der Mindesttreuepflicht bereits aus der aktiven Mitgliedschaft in der als verfassungsfeindlich eingestuften Partei "Der III. Weg" *ergeben* (nicht: *ergeben können*). Ob dies nach dem BVerwG bedeutet, dass diese Zweifel sich stets aus der aktiven Mitgliedschaft ergeben oder ob dies nur im vorliegenden Einzelfall so war, muss daher abgewartet werden.

⁷⁸ Hierzu zuvor bereits *Nitschke*, PersV 2023, 444, 449 ff.

⁷⁹ EGMR (Fn. 23).

⁸⁰ Dazu statt vieler *Honer*, NVwZ 2024, 705, 710; *Groß*, Jura 2023, 549, 555.

⁸¹ Hierzu *Ighreiz/Selinger*, Verfassungsblog vom 08.04.2024, <https://verfassungsblog.de/wie-klage-ich-meinen-landrat-weg/> (abgerufen am 03.12.2024).

begründete dieses Ergebnis vor allem damit, dass die in Rede stehende Partei (es ging um die DKP) „vom BVerfG nicht verboten worden war und daß dementsprechend die Aktivitäten der Bf. für die DKP gänzlich rechtmäßig waren“.⁸² Außerdem habe Frau Vogt als Gymnasiallehrerin eine Stellung innegehabt, die „nicht an sich Sicherheitsrisiken mit sich“ bringen würde, so dass allein auf das konkrete Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes abzustellen sei, das von Behörden und Gerichten gerade nicht beanstandet wurde.⁸³

Entgegen der gerade in der jüngeren Vergangenheit vereinzelt vertretenen Meinung dürfte sich aus dieser Entscheidung indes keine grundlegende Infragestellung der seit der „Radikalenentscheidung“ vorherrschender Auffassung seitens des EGMR ergeben.⁸⁴

Denn der EGMR betont in der „Vogt-Entscheidung“ zwar, dass die „Absolutheit“ und Strenge der Verfassungstreuepflicht in Deutschland aufgrund der in der Weimarer Republik gemachten Erfahrungen „auffallend“⁸⁵ sei, stellt aber auch klar, dass er nicht aufgefordert sei, „das System als solches zu bewerten“, sondern nur den Einzelfall der Entlassung von Frau Vogt zu prüfen habe.⁸⁶ Mit dieser Formulierung beendet er seine Ausführungen zur politischen Treuepflicht und widmet sich der juristischen Bewertung der gegen Frau Vogt ausgesprochenen Disziplinarmaßnahme, die er im Ergebnis im konkreten Einzelfall als unverhältnismäßig ansieht.⁸⁷ Aufgrund dessen ließe sich durchaus erwägen, dass der EGMR die Auffassung des BVerfG in Bezug auf die Relevanz der Parteimitgliedschaft im Rahmen der Prüfung der Verfassungstreuepflicht gerade nicht hinterfragt. Denn die Ausführungen des EGMR lassen jedenfalls erahnen, dass auch er das konkret in Rede stehende Verhalten (aktive Mitgliedschaft in einer behördlicherseits als verfassungsfeindlich eingestuften Partei) als Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht einordnen dürfte. Für ein solches Verständnis spricht die Tatsache, dass er ausführlich die Verhältnismäßigkeit der Disziplinarmaßnahme prüft. Dies setzt allerdings nach der Natur des deutschen Disziplinarrechts voraus, dass zuvor die Verletzung einer Dienstpflicht (hier der Verfassungstreuepflicht) bejaht worden sein muss.⁸⁸ Auch die Ausführungen des EGMR

82 EGMR (Fn. 23), Rn. 60.

83 EGMR (Fn. 23), Rn. 60; dazu *Groß*, Jura 2023, 549, 555.

84 Die folgenden Ausführungen beruhen auf *Nitschke*, ZBR 2025, im Erscheinen sowie *Nitschke*, PersV 2023, 444, 448 f.

85 EGMR (Fn. 23), Rn. 59; vgl. dazu auch die differenzierenden Ausführungen im Sondervotum, dort unter Rn. 6.

86 EGMR (Fn. 23), Rn. 60.

87 EGMR (Fn. 23), Rn. 60 f.

88 Vgl. dazu nur OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 05.06.2024 – 3 A 10684/23.OVG – juris, Rn. 136 = JZ 2024, 940.

selbst dürften diesen Eindruck untermauern, erachtet er doch in der „Vogt-Entscheidung“ die „Disziplinarmaßnahme wegen einer Pflichtverletzung“ als schwerwiegende Maßnahme, was das Vorliegen eben dieser Pflichtverletzung durch aktive Parteimitgliedschaft zu implizieren scheint.⁸⁹ Es sprechen damit jedenfalls gute Gründe dafür, dass die „Vogt-Entscheidung“ nicht die Prüfung der Verletzung der Verfassungstreuepflicht durch die Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei tangiert, sondern vielmehr die (einer bejahten Dienstpflichtverletzung erst nachfolgende) Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Disziplinarmaßnahme in einschlägigen Konstellationen.⁹⁰

Darüber hinaus sprechen auch andere Aspekte für das hier erwogene Verständnis. So erscheint bereits die Ausgangssituation, die der „Vogt-Entscheidung“ zugrunde lag, schwerlich mit derjenigen der kommunalen Wahlbeamten vergleichbar. Denn der EGMR hatte seinerzeit über eine Lehrerin zu entscheiden und betont in der Entscheidung, dass eine solche Stellung „nicht an sich Sicherheitsrisiken mit sich“ bringen würde.⁹¹ Im Falle eines Landrats oder Bürgermeisters ist die Situation indes eine gänzlich andere. Die Stellung dieser kommunalen Wahlbeamten ist aus vielerlei Gründen eine besonders bedeutsame, da sie nachhaltig die gesamte Behördenkultur in Kreis bzw. Gemeinde prägen, und gerade deswegen insbesondere angesichts der bereits oben angesprochenen „Zwitterstellung“ auch juristisch sensibel.⁹² Besagte Ämter beinhalten (unter anderem) sowohl hoheitliche Aufgaben⁹³ als auch und insbesondere Leitungsaufgaben in Bezug auf die Verwaltung von Landkreis bzw. Gemeinde (und damit auch in Bezug auf das Personal) in eigener Zuständigkeit.⁹⁴

Schließlich hatte die „Vogt-Entscheidung“ – wie eben dargelegt – die Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Disziplinarmaßnahme für eine bereits ernannte Beamtin nach Verletzung der Verfassungstreuepflicht aufgrund aktiver Parteimitgliedschaft zum Gegenstand, nicht indes das vor Amtsantritt bedeutsam werdende, also den Zugang zum öffentlichen Dienst betreffende,

89 EGMR (Fn. 23), Rn. 60; hieran dürfte auch der diesen Eindruck auf den ersten Blick relativierende Passus nichts ändern, wonach die Parteiaktivitäten von Frau Vogt „gänzlich rechtmäßig“ gewesen seien; dies dürfte deswegen so sein, weil ein Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht nicht zwingend illegales Verhalten voraussetzt und die eben zitierten Ausführungen im Urteil gerade für das Vorliegen einer Pflichtverletzung auch aus Sicht des EGMR sprechen dürften.

90 So auch *Nitschke*, ZBR 2025, im Erscheinen; in diese Richtung wohl auch BVerwG, Urteil vom 18.05.2001 – 2 WD 42/00 – juris, Rn. 10 f. = BVerwGE 114, 258 = ZBR 2002, 316.

91 EGMR, Urteil vom 26.09.1995 – 7/1994/454/535, NJW 1996, 375 (378).

92 Einführend und vertiefend dazu statt vieler *Henneke* (Fn. 2), passim; *Nitschke*, PersV 2023, 444 ff.

93 Vgl. dazu statt vieler nur OVG Thüringen (Fn. 48) – juris, Rn. 55 = LKV 2004, 569; *Masuch*, NVwZ 2023, 1694, 1695 m.w.N.

94 Dazu *bereits* *Nitschke*, PersV 2023, 444, 449.

Gewährbieten.⁹⁵ Jedenfalls in Bezug auf die Prüfung des Gewährbietens der Kandidaten für kommunale Wahlbeamte dürften sich daher aus der „Vogt-Entscheidung“ nicht ohne Weiteres Erkenntnisse ableiten lassen.⁹⁶

4. Zusammenfassende Würdigung

Ergeben sich damit aus dem Urteil des BVerwG vom 10.10.2024 und der „Vogt-Entscheidung“ des EGMR nach hier erwogenem Verständnis jedenfalls keine zwingenden Konsequenzen für die Prüfung der Verfassungstreue bzw. des Gewährbietens kommunaler Wahlbeamter bzw. der Kandidaten hierfür, so muss die juristische Einordnung der oben aufgeführten Argumente unter besonderer Berücksichtigung der speziellen Situation der kommunalen Wahlbeamten weitestgehend losgelöst von den eben dargestellten Judikaten erfolgen.⁹⁷

Letztlich dürfte es dabei – sofern man mit der herrschenden Meinung die grundlegenden Ausführungen der „Radikalenentscheidung“ zur Verfassungstreuepflicht als maßgebend ansieht – auf die Klärung der Frage hinauslaufen, ob das Demokratieprinzip die Auslegung der Verfassungstreuepflicht – die nach ebenfalls herrschender Meinung auch für kommunale Wahlbeamte gilt⁹⁸ – im Rahmen der Herstellung der praktischen Konkordanz beeinflussen kann.⁹⁹

In der Literatur finden sich vermehrt Ansätze, die vor diesem Hintergrund eine Art abgemilderte Verfassungstreuepflicht zumindest andeuten. So wird von einer „gewissen Relativierung“¹⁰⁰ der Verfassungstreuepflicht aufgrund des Demokratieprinzips gesprochen, was dazu führen müsse, dass nur die Kandidaten von der Wahl ausgeschlossen werden dürften, die für das angestrebte Amt definitiv und eindeutig als „untragbar erscheinen“.¹⁰¹ Insofern

95 EGMR (Fn. 23), Rn. 43 und Rn. 57 ff.; allgemein einführend dazu statt vieler *Hilges*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Verfassungsfeinde im Land?*, 2022, S. 273, 274 f.

96 Ausführlich dazu und zu Frage, inwiefern das Gewährbieten überhaupt von der Europäischen Menschenrechtskonvention erfasst ist, *Nitschke*, ZBR 2025, im Erscheinen m.w.N.

97 Allgemein dazu statt vieler *Thomsen*, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, BeamStG, 35. Edition, Stand: 15.07.2023, § 6, Rn. 5; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 25.06.2009 – 2 C 47/07 – juris, Rn. 17 = ZBR 2010, 343 m.w.N. auf die Rechtsprechung des BVerfG (Fn. 49); völlig ohne Relevanz dürften die beiden Entscheidungen im Lichte der hier gemachten Ausführungen indes auch nicht sein.

98 Dazu statt vieler nur BVerfG, Beschl. v. 30.03.1977 – 2 BvR 1039/75 – juris, Rn. 35 = BVerfGE 44, 249: solange Wahlbeamte in einem Beamtenverhältnis stehen „gelten für sie die Grundsätze des Art. 33 Abs. 5 GG“; vgl. ferner BVerfG (Fn. 47); *Schmidt* (Fn. 40), S. 217, 218 und 222 ff.; *Ritgen* (Fn. 41), S. 72 m.w.N.

99 Dazu statt vieler *Rofsbach*, in: Henneke (Hrsg.), *Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren*, 2024, S. 244 f.; *Britz*, PersV 1989, 306, 307; *Masuch*, NVwZ 2023, 1694, 1695 spricht von einer verfassungskonformen Auslegung.

100 So *Nitschke*, PersV 2023, 444, 451.

101 So *Masuch*, NVwZ 2023, 1694, 1695.

wird vereinzelt auch von einer „Abschichtung“¹⁰² der Verfassungstreuepflicht aufgrund des Demokratieprinzips gesprochen.

Fraglich ist aber, was hierunter genau zu verstehen ist. Ein völliges Überwiegen des Demokratieprinzips gegenüber der Verfassungstreuepflicht jedenfalls im Falle der direkten Wahl mit der Konsequenz, dass die Verfassungstreuepflicht dann gar nicht gelten würde,¹⁰³ dürfte zu weit gehen. Unabhängig von der Tatsache, dass die Verfassungstreuepflicht in einem solchen Szenario letztlich gar keine Relevanz mehr hätte (ein Ergebnis, das mit dem Prinzip der praktischen Konkordanz nicht ohne Weiteres in Einklang zu bringen wäre), würde diese Sichtweise letztlich dazu führen, dass der sodann gewählte kommunale Wahlbeamte auch im Amt nicht der Verfassungstreuepflicht unterliegen würde. Dies wiederum führte zur der beamtenrechtlich fast schon abenteuerlich anmutenden Folge, dass er gegen diese für ihn nicht geltende Pflicht auch jederzeit und ohne Konsequenzen verstoßen dürfte, während alle ihm unterstellten Beamten daran gebunden sind. Ein Ergebnis, das mit den beamtenrechtlichen Grundsätzen der Funktionsfähigkeit der Verwaltung sowie der Integrität des Staatsdienstes kaum in Einklang zu bringen sein dürfte.

Auch der Ansatz, aufgrund des Einflusses des Demokratieprinzips nur qualifizierte Verstöße gegen die Verfassungstreuepflicht als relevant ansehen zu wollen (beispielsweise nur über das bloße Nichtbekennen zur bzw. Nichteintreten für die fdGO hinausgehende aktive Betätigungen gegen diese Grundordnung für einen Pflichtverstoß ausreichen zu lassen), erscheint nicht unbedenklich. Unabhängig von der Frage, welche Verstöße genau als qualifiziert anzusehen sind, und dem seitens der Rechtsprechung nachvollziehbarerweise vorgebrachten Einwand, dass namentlich von den höchsten Repräsentanten der Kommunalverwaltung nicht weniger verlangt werden könne als von den anderen Beamten des Landes und der Gemeinden,¹⁰⁴ kommt hinzu, dass im Falle von Weisungen des kommunalen Wahlbeamten an die ihm unterstehenden Beamten, durch deren Ausführung sie einen nichtqualifizierten Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht begehen würden, diese Beamten gewissermaßen sehenden Auges in die Remonstration getrieben würden.¹⁰⁵ Wenn es in der Literatur vereinzelt heißt, dass die verfassungstreue kommunale Selbstverwaltung einen Verfassungsfeind (in hier relevanten Zusammenhang wäre die Bezeichnung des Verfassungsuntreuen wohl passender)

102 So *Heinz* (Fn. 37), S. 106.

103 Einen solchen Ansatz vertritt offenbar *Heinz* (Fn. 37), S. 117 ff.

104 So OVG Thüringen (Fn. 48) – juris, Rn. 58; *Britz*, PersV 1989, 306, 310.

105 Vgl. allgemein hierzu *Nitschke*, Verfassungsblog vom 24.05.2024, <https://verfassungsblog.de/die-beamten-schaft-zwischen-courage-und-pflicht/> (abgerufen am 03.12.2024).

überdauern und dafür sorgen würde, dass die fdGO geschützt bliebe,¹⁰⁶ so würde diese optimistische (und nicht frei von Bedenken erscheinende) Sichtweise die Beamten in nicht zu unterschätzende emotionale und dienstrechtliche Konfliktsituationen bringen, was angesichts der Fürsorgepflicht des Dienstherrn jedenfalls erörterungswürdig erscheint.

Daher dürfte der in der Literatur zuletzt verstärkt wahrzunehmende Ansatz, die Verfassungstreue als vom Demokratieprinzip beeinflusst anzusehen, weniger als eine Absenkung der Anforderungen der Verfassungstreuepflicht verstanden werden, sondern vielmehr dahingehend, dass die gebotene Prüfung der Verfassungstreuepflicht aufgrund des Einflusses des Demokratieprinzips im Sinne einer integren und funktionsfähigen Verwaltung in diesem sensiblen Bereich der kommunalen Selbstverwaltung besonders sorgfältig sowie ergebnis- und zukunftsorientiert zu erfolgen hat.¹⁰⁷

Wollte man damit die Verfassungstreuepflicht auch bei kommunalen Wahlbeamten bzw. Kandidaten hierfür als nicht durch das Demokratieprinzip verdrängt oder spürbar modifiziert ansehen, so bliebe die Entscheidung der seit Jahrzehnten umstrittenen und oben dargelegten Streitfrage nach der dienstrechtlichen Relevanz der aktiven Mitgliedschaft (eine passive dürfte bei kommunalen Wahlbeamten bzw. Kandidaten für solche Ämter kaum denkbar sein¹⁰⁸) in einer verfassungsfeindlichen Partei. Diese kann in der vorliegenden Untersuchung aufgrund ihrer Untiefen gerade in den Detailfragen nicht schwerpunktmäßig behandelt werden.¹⁰⁹

Orientiert man sich aber an der oben dargestellten und seit der „Radikalenentscheidung“ vorherrschenden Auffassung, wonach eine solche Parteimitgliedschaft zwar nicht unmittelbar zu einem Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht führt, aber eine gewisse Indizwirkung diesbezüglich zu entfalten vermag, der im Rahmen der Prüfung des Gewährbietens (als einem „Weniger“¹¹⁰ im Vergleich zur Verfassungstreuepflicht) ein noch größeres Gewicht zukommen dürfte, so spricht eingedenk der bisherigen Ausführungen einiges dafür, dieses Verständnis auch für kommunale Wahlbeamte bzw. Kandidaten für diese Ämter an den Tag zu legen.¹¹¹ Der aktiven

106 So *Heinz* (Fn. 37), S. 128.

107 In diesem Sinne bereits *Masuch*, NVwZ 2024, 1694, 1695 ff.; *Nitschke*, PersV 2023, 444, 451; vgl. vor dem Hintergrund der Bayerischen Verfassung allgemeiner auch VerfGH Bayern, Entscheidung v. 19.04.1989 - Vf. 1 - VI/8842 = NVwZ 1990, 357.

108 Vgl. dazu nur *Britz*, PersV 1989, 306, 310.

109 Ausführlich dazu statt vieler BVerfG (Fn. 6); *Heun*, DVBl. 2024, 1270 ff. m.w.N.; *Nitschke*, ZBR 2022, 361 ff. m.w.N.; *Stern* (Fn. 5), S. 43 ff. m.w.N.

110 So *Nitschke*, PersV 2023, 412, 418 angesichts der Rechtsprechung des BVerfG (Fn. 6).

111 So die herrschende Meinung, vgl. nur VG Neustadt, Beschl. v. 13.12.2011 – 3 L 1061/11.NW – juris, Rn. 23 ff. = LKRZ 2012, 107; VG Greifswald (Fn. 37) – juris, Rn. 993 ff.; *Masuch*, NVwZ 2023, 1694, 1696 m.w.N.; *Ritgen* (Fn. 41), S. 80 f.; *Britz*, PersV 1989, 306, 309; differenzierend wohl *Henneke*, in:

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 82

Parteimitgliedschaft kommt dann ein spürbares Gewicht bei der Beantwortung der Frage zu, ob das Gewährbieten zweifelhaft oder ein Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht gegeben ist. Auch wenn sich diesbezüglich nach hier vertretener Auffassung ein Automatismus verbietet, da das Urteil des BVerwG vom 10.10.2024 zumindest nicht pauschal auf die Situation der kommunalen Wahlbeamten zu übertragen sein dürfte, so darf dieses Gewicht im Lichte der herrschenden Meinung nicht unterschätzt werden. Unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles (sonstiges Verhalten im Wahlkampf bzw. den sozialen Medien, Presseinformationen, Teilnahme an Demonstrationen etc.¹¹²) dürften damit im Falle der aktiven Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei jedenfalls glaubhafte Distanzierungen der Kandidaten für kommunale Wahlämter zu fordern sein, die ausführlich zu prüfen sind.¹¹³

Wie bereits dargelegt steht ein solches Verständnis aber unter dem Vorbehalt, dass man mit der seit der „Radikalenentscheidung“ herrschenden Ansicht die Verfassungstreuepflicht als einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums anerkennt, die Verfassungstreuepflicht auch in der Sondersituation der kommunalen Wahlbeamten als nicht durch das Demokratieprinzip verdrängt oder wesentlich modifiziert ansieht und der Parteimitgliedschaft dem Grunde nach dienstrechtliche Relevanz zukommen lässt.

D. Fazit und Ausblick

Die vorliegende Abhandlung hat den Streitstand zur gegenwärtig relevanten Frage der rechtlichen Bedeutung der aktiven Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei für die Verfassungstreue kommunaler Wahlbeamter dargelegt und die diesbezüglich ausgetauschten Argumente vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen einzuordnen versucht. Eine (gerade in Aufsatzform fast anmaßend erscheinende) umfassende Bewertung unter Einbeziehung sämtlicher Aspekte sollte und konnte dabei nicht vorgenommen werden. Im Vordergrund stand vielmehr die Darstellung der seit der „Radikalenentscheidung“ vorherrschenden Auffassung unter Berücksichtigung alternativer Sichtweisen. Nicht zuletzt angesichts der künftig möglicherweise noch weiter zunehmenden Bedeutung der hier behandelten Rechtsfragen möchten die vorangegangenen Ausführungen daher als eine mögliche

Henneke (Hrsg.), *Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren*, 2024, S. 5, 6.

¹¹² Ausführlicher dazu VG Köln, Gerichtsbescheid v. 17.08.2016 – 4 K 1380/16 – juris, Rn. 22 ff.; VG Greifswald (Fn. 37) – juris, Rn. 95; VG Neustadt (Fn. 111) – juris, Rn. 24.

¹¹³ Ausführlicher hierzu *Nitschke*, *PersV* 2023, 444, 451; *Masuch*, *NVwZ* 2023, 1694, 1698.

Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht (ISVWR), Workingpaper (2024): „Bedrohte Demokratie in den Kommunen“, Seite 83

Orientierungshilfe für die Praxis in materiell-rechtlicher Hinsicht verstanden werden.