

Gesetzentwurf

Hannover, den 02.09.2025

Fraktion der AfD

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes****Artikel 1**

Das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz in der Fassung vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. Januar 2025 (Nds. GVBl. 2025, Nr. 3), wird wie folgt geändert:

§ 80 Abs. 4 wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Wortlaut wird Satz 1
2. Es werden die folgenden Sätze 2 bis 4 angefügt:

„²Die Nichtzulassung wegen Nichtvorliegens der in Nummer 3 genannten Voraussetzung gemäß § 28 Abs. 2 des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes darf nur auf Grundlage einer vorherigen Feststellung durch das Verwaltungsgericht erfolgen. ³Die Mitgliedschaft in einer nicht durch das Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei kann die Verneinung eines jederzeitigen Eintretens für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes nicht begründen. ⁴Im Zweifel ist der Bewerber zuzulassen.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung**A. Allgemeiner Teil****I. Anlass und Ziel des Gesetzes**

Das Recht der Wahlvorbereitung bedarf einer grundsätzlichen Revision, und zwar auf Kommunal-, Landes- sowie Bundesebene. Der wohl prominenteste Parteien-, Parlaments- und Wahlrechtswissenschaftler Deutschlands, Professor Dr. Martin Morlok, hat es wie folgt auf den Punkt gebracht:

„Entscheidungs-, Beurteilungs- und Gestaltungsspielräume erhöhen die Fehleranfälligkeit. Hinzu kommt, dass die Tätigkeit der Wahlausschüsse stets (anders als im allgemeinen Verwaltungsverfahren, wo eine besondere persönliche Betroffenheit des Amtswalters hinzutreten muss) schon per se dem Verdacht der Befangenheit ausgesetzt ist: weil nach der bisherigen Praxis der Besetzung der Wahlausschüsse die bisher erfolgreichen Wettbewerber über das Schicksal der eigenen Konkurrenz befinden. (...) Im Kern geht es dabei um die bisweilen bezweifelte „fachliche Eignung“ der in den Wahlausschuss berufenen Personen, aber auch um deren jedenfalls befürchtete „Parteilichkeit“ in der Amtsführung. Beides Missstände, die sich vor dem Hintergrund der fehlenden Rechtsschutzmöglichkeiten besonders gravierend auswirken können. (...) Der Einfluss (...) der etablierten politischen Parteien auf die Zusammensetzung des Bundeswahlausschusses nährt - ob berechtigt oder nicht - jedenfalls die Sorge, die Wahlzulassung könne als politisches Kampfinstrument miss-

braucht werden. (...) Vielgestaltiger ist demgegenüber die Kritik am Verfahren der Entscheidungsfindung der Wahlausschüsse. Sie reicht vom Grundsätzlichen bis ins Detail einzelner Regelungen. Im Wesentlichen lassen sich zwei Kernvorwürfe ausmachen: 1. das Verfahren folgt undurchsichtigen Spielregeln, mit anderen Worten: Es fehlt in weiten Teilen an der gebotenen Rechtsstaatlichkeit; 2. das Verfahren lässt zu viel Raum für inhaltliche Wertungen, mit anderen Worten: Es bedarf zum Teil restriktiverer Maßstäbe der Entscheidungsfindung. (...) Das berechnete Interesse an einer zügigen Verfahrenserledigung lässt langwierige Ermittlungen nicht zu. Für solche Fälle eines nicht mit letzter Gewissheit aufzuklärenden Sachverhalts bietet sich eine gesetzlich vorgegebene Beweislastregel an, nach der im Zweifelsfall zugunsten des Wahlvorschlagsträgers zu entscheiden ist“.¹

Man muss sich angesichts all dieser Defizite vergegenwärtigen, dass die Wahlzulassung eine hoheitliche Aufgabe ist. Ihre Verfassungsbindung wird durch die Behauptung einer vermeintlichen - in Wahrheit gänzlich imaginären - „Selbstverwaltung“ bzw. „Selbstorganisation der Wählerschaft“ nicht etwa gelockert. Unzutreffend ist auch die Behauptung, die Wahlausschüsse seien unabhängige und weisungsungebundene Selbstverwaltungsorgane, die in keinen behördlichen Instanzenzug eingegliedert seien. Vielmehr werden die Mitglieder der Wahlausschüsse entweder von einem Mitglied der Exekutive selbst handverlesen oder von einem von dieser beauftragten Wahlleiter, der aber jederzeit abberufen werden kann. Die ehrenamtliche Aufgabenwahrnehmung durch die Beisitzer ändert an dieser ermüthenden Betrachtung nichts. Für die Tätigkeit ist weder nach der Verfassung, dem Wahlgesetz (oder der untergesetzlichen Wahlordnung, die dies aber ohnehin nicht tragen könnte) noch nach dem Verwaltungsverfahrenrecht eine gesetzliche Unabhängigkeit verordnet, sondern es ist lediglich festgelegt, dass seine Mitglieder zur unparteiischen Wahrnehmung ihres Amtes verpflichtet sind. Das ist eine Anforderung von großer Selbstverständlichkeit im gesamten öffentlichen Dienst. Somit sind die Wahlausschüsse nach heutigem Recht unmittelbar in die Exekutive eingebunden und - sofern „notwendig“ - von dieser steuerbar.

Aus dem bisher Gezeigten wird deutlich, dass es sich in einem demokratischen Rechtsstaat verbieten muss, insbesondere eine Entscheidung wie die hier infrage stehende Bewertung der Verfassungstreue eines Bürgermeisterkandidaten, dem in der Regel überwiegend aus seinen politischen Gegnern zusammengesetzten Wahlausschuss anheimzustellen.

Die aktuelle Gesetzeslage tut aber genau das und erlaubt es den kommunalen Wahlausschüssen in Niedersachsen somit, oppositionellen Bewerbern für das Amt des Hauptverwaltungsbeamten schlicht das passive Wahlrecht zu beschränken. Die daraus resultierende Missbrauchsgefahr ist allzu greifbar, wie Martin Morlok bereits anhand von viel weniger problematischen durch Wahlausschüsse zu prüfenden Fragen aufgezeigt hat.

Dass die Reform des Wahlvorbereitungsrechts an dieser Stelle beginnen muss, hat auch einen aktuellen Anlass: In Rheinland-Pfalz wurde ein aussichtsreicher Kandidat für das Amt des Oberbürgermeisters von Ludwigshafen aufgrund vermeintlich fehlender Gewähr für sein Eintreten für die freiheitlich demokratische Grundordnung nicht zur Wahl zugelassen. Aufgrund einer vergleichbaren Rechtslage ist zu befürchten, dass sich ähnliches in Niedersachsen wiederholen könnte.

Es bedarf daher einer wirklich unabhängigen Instanz, die die Verfassungstreue der Wahlbewerber überprüft. Dies kann auch in Niedersachsen nicht ein Wahlausschuss sein, dessen Mitglieder nach Maßgabe des § 10 NKWG auf Vorschlag von im Wahlgebiet etablierten politischen Parteien und Wählergruppen berufen werden. Dies birgt, wie schon von Morlok gesehen, die Gefahr, dass bislang nicht etablierte Parteien und solche, die im Wahlgebiet in der Minderheit sind, durch Konkurrenzparteien bzw. -bewerber bereits daran scheitern, dass sie bzw. ihre Kandidaten aus letztlich unsachlichen politischen Gründen nicht zugelassen werden. Der Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Artikel 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG), Artikel 2 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung) liegt nahe, wenn ein dergestalt besetztes Entscheidungsgremium nicht nur formelle Voraussetzungen zu prüfen hat, sondern auch materielle wie das Vorliegen der ausreichenden Verfassungstreue. Hier-

¹ Morlok/Bäcker: Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren, NVwZ 2011, 1153, 1155 ff.

für bedarf es vielmehr von vornherein unabhängiger und kompetenter Richter, die über eine solch weitreichende Maßgabe entscheiden.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund unzureichender Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen vor der Wahl. Wie der aktuelle Fall aus Rheinland-Pfalz zeigt, eignen sich die Rechtsschutzmöglichkeiten nicht zugelassener Kandidaten nicht, Auswirkungen eines solch tiefgreifenden Eingriffs in das Recht der Bürger und des Kandidaten im Falle rechtswidriger Entscheidungen zu revidieren. Einerseits nehmen Gerichte bisher vor der Wahl allenfalls eine Evidenzkontrolle vor, sodass nicht als offensichtlich erachtete Rechtsfehler erst weit nach der Wahl festgestellt werden und zu einer Neuwahl führen können. In der Zeit bis zur Neuwahl war dann monate- oder jahrelang ein Hauptverwaltungsbeamter mit zweifelhafter demokratischer Legitimation tätig. Zum anderen ist bereits die Diskussion um die Verfassungstreue eines Kandidaten geeignet, seine Wahlchancen zu beeinträchtigen, sodass, selbst wenn letztlich eine Zulassung zur Wahl erfolgt, der Kandidat einen wählerheblichen Schaden erleidet.

Die Kompetenz, festzustellen, ob ein Kandidat für die Position des Hauptverwaltungsbeamten gemäß § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland einzutreten oder nicht, muss daher dem Gericht übertragen werden. Zuständig ist dabei im Kommunalwahlvorbereitungsverfahren das Verwaltungsgericht. Die Entscheidung darüber darf nicht der interessengeleiteten politischen Konkurrenz überlassen bleiben. Dies gilt deswegen insbesondere hinsichtlich der Verfassungstreue, da diese zu prüfen dem Ausschuss in der Praxis nicht aufgrund eigener Erkenntnisse möglich ist. Er ist vielmehr angewiesen auf allgemeine Berichte oder konkrete Zuarbeit regierungsabhängiger Behörden wie dem Verfassungsschutz. Die Erfahrung zeigt, dass dieser weisungsgebundene Inlandsgeheimdienst, der auch in Niedersachsen von einem politischen Beamten geführt wird, weniger durch Professionalität und unabhängige Gutachten als vielmehr dadurch auffällt, von der Regierung erwünschte Ergebnisse abzuliefern. Soweit sich Präsidenten der Verfassungsschutzämter dem widersetzen und auch dann objektiv berichten, wenn die Erkenntnisse den politischen Interessen der Regierung nicht entsprechen, können sie nach den Regelungen des Beamtenrechts als politische Beamte jederzeit von ihrem Dienst entbunden und gegen einen willfähigen Nachfolger ausgetauscht werden, was in der Vergangenheit bekanntlich mehrfach geschehen ist. Als Korrektiv ist die Entscheidungskompetenz daher ausschließlich und von vornherein unabhängigen Richtern zu übertragen, die Einschätzungen abhängiger Behörden richtig einordnen und daraus die richtigen Schlüsse für ihre Entscheidung ziehen können. Der mögliche Verlust der Wählbarkeit darf daher nicht einem explizit parteipolitisch besetzten Verwaltungsorgan wie dem Wahlausschuss anheimgegeben werden.

Des Weiteren muss es aus gegebenem Anlass materiell-inhaltliche Präzisierungen geben, denn auch Verwaltungsgerichte sind vor grundlegenden Fehlern nicht gefeit. So argumentierte in dem aktuellen Fall aus Rheinland-Pfalz das VG Neustadt an der Weinstraße:

„Die Entscheidung des Wahlausschusses, den Antragsteller von der Wahl auszuschließen, erfolgte nicht offensichtlich willkürlich. Es bestanden für den Wahlausschuss Anhaltspunkte, die Zweifel daran begründen, dass der Antragsteller die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. Solche Anhaltspunkte ergeben sich u. a. daraus, dass die Einstufung der A. als Verdachtsfall durch das Verwaltungsgericht Köln mit Urteil vom 8. März 2022 - 13 K 326/21 - durch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen mit Urteil vom 13. Mai 2024 - 5 A 1218/22 - bestätigt wurde.“²

Damit verstößt es gegen das - nicht nur aus dem passiven Wahlrecht, sondern auch aus Artikel 33 Abs. 2 GG folgende - Verbot, unsachgemäße oder willkürliche Erwägungen anzustellen. Zu solchen zählt, selbst bei der Wahl von Bundesrichtern, u. a. die Mitgliedschaft in politischen Parteien, die vom BVerfG nicht gemäß Artikel 21 Abs. 4 GG für verfassungswidrig erklärt worden sind³.

Ersichtlich fehlt es insofern an der durch Rechtsstaatsprinzip und Demokratieprinzip geforderten ausreichenden Bestimmtheit als Eingriffsgrundlage. Es gibt eine riesige Bandbreite im Bereich der

² VG Neustadt a. d. Weinstraße (3. Kammer), Beschluss vom 18.08.2025 - 3 L 889/25.NW, Rn. 22 f.

³ Voßkuhle in von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 95 Rn. 38; Sachs/Detterbeck, 10. Aufl. 2024, GG Art. 95 Rn. 14

Einstufung als „verfassungsfeindliche“ Tätigkeiten, die reichen von der entsprechenden Etikettierung aufgrund einer regierungsseitig inspirierten bloßen Behördenmeinung bis hin zu durch gerichtliche Feststellung nachgewiesener terroristischer Gewaltkriminalität im Namen einer politischen Richtung und zu Tätigkeiten für bundesverfassungsgerichtlich verbotene Parteien oder deren Nachfolgeorganisationen. Wer ist gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes tätig? All die schon beim sehr viel weniger eingriffsintensiven Vertretungsverbot bei Teilnahmeverdacht vom Bundesverfassungsgericht als in rechtsstaatswidriger Weise unregelmäßig Tatbestandsvoraussetzungen spiegeln sich hier als ebenfalls fehlende Regelungsbestandteile wider. So gibt es einen nicht überschaubaren Bereich dessen, was als Tätigkeit gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bezeichnet werden kann. Ist das bloße Äußern einer Ordnungsvorstellung ausreichend, die nicht in allen Punkten mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung übereinstimmt? Ist das Äußern von Inhalten ausreichend, die im Hinblick auf ihren freiheitlich-demokratische-Grundordnung-Gehalt umstritten sind? Oder muss die freiheitlich demokratische Grundordnung absichtlich und inhaltlich „auf breiter Front“ infrage gestellt werden? Reicht ein Infragestellen oder soll nur ein „Angriff“ tatbestandlich sein? Wie wäre der „Angriff“ zu führen - reicht die argumentative Kritik oder Auseinandersetzung oder müssen in der Demokratie verpönte Mittel wie Gewalt eingesetzt werden? Gerade im Bereich der politischen Parteien steht die Frage ungeklärt im Raum, ob - verfassungskonform - nur Tätigkeiten für bundesverfassungsgerichtlich verbotene Parteien oder deren Nachfolgeorganisationen erfasst werden sollen.

Daher war - als ein dringlicher Reformschritt - neben der ausschließlichen Gerichtszuständigkeit die entsprechende materiell-inhaltliche Klarstellung vorzunehmen.

Schließlich entspricht es dem Wesen einer Demokratie, dass ausschließlich die Wähler in einer freien und von staatlichen Stellen unbeeinflussten Wahl entscheiden, wer ein Amt bekleidet oder nicht. Kommunalen Wahlausschüssen und dadurch indirekt regelmäßig etablierten Parteien und Regierungen die Entscheidung über den Antritt oppositioneller Bewerber zu überlassen, ist nicht im Sinne einer streitbaren und lebhaften Demokratie, die von einem möglichst weitreichenden Meinungsspektrum und der Aussicht auf Regierungswechsel lebt. Die derzeitige Rechtslage kann auch nicht mit Argumenten einer wehrhaften Demokratie gerechtfertigt werden. Der Umstand, dass der Antritt von Kandidaten oppositioneller Parteien durch die Einstufung weisungsabhängiger Behörden gefährdet wird, gefährdet zugleich unseren demokratischen Rechtsstaat. Das Grundgesetz hat das scharfe Schwert des Parteiverbots an Voraussetzungen geknüpft, die allein das höchste deutsche Gericht, das Bundesverfassungsgericht, zu prüfen hat. Ihm obliegt das Verbotsmonopol. Dieses und den grundgesetzlichen Grundsatz der Gleichbehandlung der Parteien durch einen kommunalen Wahlausschuss und ein „kleines Parteiverbot“ zu relativieren, muss unterbunden werden.

Daher sind die Kompetenzen der Wahlausschüsse ausschließlich auf die Prüfung der Einhaltung formeller Voraussetzungen zu begrenzen.

II. Haushaltsmäßige Auswirkungen (Artikel 68 der Niedersächsischen Verfassung)

Zusätzliche Kosten sind durch die Änderung nicht zu erwarten, da die Prüfung lediglich auf eine andere Ebene gehoben wird.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Mit der Änderung des § 80 Abs. 4 NKomVG werden die Prüfungskompetenz der Verfassungstreue von Wahlbewerbern zum Amt des Hauptverwaltungsbeamten einem Richter übertragen und materiell-inhaltliche Klarstellungen vorgenommen.

Zu Artikel 2:

In Artikel 2 wird das Inkrafttreten des Gesetzes geregelt.

Jens-Christoph Brockmann
Parlamentarischer Geschäftsführer