

Politische Resilienz der kommunalen Ebene in herausfordernden Zeiten

Vortrag im Rahmen der 68. Bitburger Gespräche

Trier, 16. / 17. 01. 2025

I. Ausgangslage

Die Resilienz rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen ist eines der großen Themen unserer Zeit.¹ Das Grundgesetz, dessen 75-jähriges Bestehen im letzten Jahr gefeiert wurde, wird zwar dafür gelobt, dass auf seinem Boden eine stabile politische Ordnung in Deutschland entstanden ist. Gleichwohl mehren sich die Zweifel, ob diese Stabilität auch in Zukunft bewahrt werden kann.² Immerhin hat der Bundesgesetzgeber sich erst kürzlich veranlasst gesehen, das Bundesverfassungsgericht als den Hüter der Verfassung durch neue Bestimmungen abzusichern.³

Befeuert wurde und wird diese Diskussion in Deutschland insbesondere durch die Wahlerfolge der AfD – einer Partei, von der viele glauben, dass sie nicht in jeder Hinsicht fest auf dem Boden der Verfassung steht.⁴ Diese Wahlerfolge sind in der Tat beeindruckend, was ein Blick auf die Ergebnisse der jüngsten Kommunalwahlen in acht Bundesländern verdeutlicht. Während sich ihre Stimmanteile in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland relativ unspektakulär ausnehmen, konnte die Partei in den ostdeutschen Ländern einen erheblichen Zuwachs verzeichnen und hat dort erreicht, in 41 von 58 Landkreisen die meisten Wählerstimmen auf sich zu vereinigen.⁵ Festzuhalten ist allerdings auch, dass der Stimmanteil der jeweils stärksten Partei selten über 30 % liegt. Ferner hat sich gezeigt, dass es der AfD auch dort, wo sie die stärkste Kraft im Kreistag stellt, nicht gelungen ist, das Amt des Kreistagsvorsitzenden zu besetzen.⁶

Mein Thema ist hier aber nicht die AfD oder die Frage, ob es sich dabei um eine extremistische oder gar verfassungsfeindliche Partei handelt. Das entscheidet – wenn es dazu in die Lage kommt – am Ende allein das Bundesverfassungsgericht. Um was es mir vielmehr geht, ist die Frage, wie resilient die demokratischen Strukturen auf kommunaler Ebene sind und ob es – wie im Fall des

¹ Zur Resilienz von demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen im Angesicht aktueller politischer Entwicklungen *Gärditz*, NJW 2024, 407 ff.; *ders.*, DVBl. 2024, 870 ff.; *Nussberger*, ZRP 2024, 98 (99 f.); *Klinger/Welker*, ZRP 2024, 87 ff.; *Barczak/Renner*, DVBl. 2025, 193 ff.; *Brandau*, ZG 2025, 22 ff.; *Steinbeis*, Die verwundbare Demokratie, 2024.

² *Hillgruber*, DVBl. 2024, 804 ff.

³ Dazu *Kloepfer/Jessen*, ZG 2025, 1 ff.

⁴ Das Bundesamt für Verfassungsschutz beobachtet die AfD derzeit als „Verdachtsfall“. Zur Zulässigkeit dieser Maßnahme OVG Münster, NVWZ-Beilage 2024, 94 ff. Anfang Mai 2025 hat das Bundesamt die Partei als gesichert rechtsextremistisch eingestuft, im dagegen angestrebten Rechtsstreit sodann aber eine sog. Stillhalteusage abgegeben, sodass es faktisch zunächst bei der Einstufung als Verdachtsfall bleibt.

⁵ Zu den Wahlergebnissen im Überblick *Henneke*, Der Landkreis 2024, 311 f.

⁶ *Henneke*, Der Landkreis 2024, 374. Dieses Amt wird nicht überall durch Wahl besetzt. In Sachsen sind die Landräte kraft Amtes auch Vorsitzende des Kreistags. In Thüringen besteht insoweit ein Wahlrecht zwischen dem Landrat als Vorsitzendem kraft Amtes und einem durch Wahl zu bestimmendem Amtsträger.

Bundesverfassungsgerichts – möglich oder notwendig ist, diese Resilienz durch Rechtsänderungen zu erhöhen.⁷

Denn eines ist ja ganz klar. Es gibt schon heute in den Parlamenten und eben auch in den kommunalen Vertretungskörperschaften Extremisten oder, um es noch klarer auszudrücken, Personen, die unserer Verfassung und den in ihnen verbürgten Grundwerten nicht nur kritisch bis ablehnend gegenüberstehen, sondern die auch aktiv verhindern wollen, dass sich die Politik an diesen Grundwerten orientiert. Damit stellt sich ganz konkret die Frage, wie in den kommunalen Vertretungskörperschaften auf solche Herausforderungen reagiert werden kann. Dieselbe Frage stellt sich in zugespitzter Weise, wenn eine solche Person sich um das Amt eines kommunalen Hauptbeamten bewirbt und womöglich sogar gewählt wird. Auch eine nachträgliche Radikalisierung im Amt ist nicht ausgeschlossen. Damit sind die beiden wesentlichen Themenblöcke benannt, mit denen ich mich beschäftigen möchte.

Zuvor aber noch zwei Vorbemerkungen. *Erstens*: Das Recht ist keineswegs das einfachste und vor allem auch nicht das wirksamste Instrument zur Eindämmung populistischen oder extremistischen Gedankenguts. Die rechtsstaatlichen und demokratischen Strukturen auf kommunaler Ebene sind Populisten und Extremisten zwar nicht hilflos ausgeliefert. Insbesondere das sog. Parteienprivileg, auf das sich alle (noch) nicht vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Parteien berufen können, aber auch der rechtsstaatliche Gleichbehandlungsanspruch setzen rechtlichen Maßnahmen, mit denen die politischen Handlungsmöglichkeiten solcher Gruppierungen – etwa in den kommunalen Vertretungskörperschaften – beschränkt werden sollen, allerdings enge Grenzen. Soweit es darum geht, den politischen Erfolg von Populisten und Extremisten zu minimieren, sind daher in erster Linie die demokratischen Parteien gefordert, die dringend versuchen müssen, durch eine bessere, akzeptanzfördernde Politik wieder mehr Unterstützung zu finden. Solange dies nicht gelingt, droht dagegen die Gefahr, dass der Einfluss von Populisten oder Extremisten auf die demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen und Institutionen weiter zunimmt.

Zweitens: Unter dem Deckmantel der Resilienzstärkung darf es dabei selbstverständlich nicht darum gehen, aktuelle politische Mehrheiten zu schützen. Ziel kann es vielmehr nur sein, die womöglich schleichende Durchdringung oder Unterwanderung demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen durch extremistische Kräfte jedenfalls zu erschweren und ihren wachsenden Einfluss einzudämmen.⁸

Gerade auch die kommunale Ebene verdient dabei besondere Aufmerksamkeit. Die kommunale Selbstverwaltung dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben, wie es in Art. 11 Abs. 4 BayVerf heißt. Darin kommt treffend zum Ausdruck, wie wichtig die kommunale Ebene für die Funktionsfähigkeit der Demokratie in Deutschland ist. In ihren Kommunen erleben die Bürger unmittelbar, ob der Staat funktioniert.

II. Grundelemente demokratischer Resilienz auf kommunaler Ebene

1. Extremisten in kommunalen Vertretungskörperschaften

Extremisten dürfen wählen und können gewählt werden;⁹ sie können daher in den kommunalen Vertretungskörperschaften präsent sein und versuchen, dort die Abläufe zu stören, um so die Institution in Misskredit zu bringen.

Dazu gibt es viele Möglichkeiten: Es können Anträge gestellt werden, die umstrittene politische Fragen betreffen, aber keinen Bezug zur Lage in der jeweiligen Kommune haben und dort auch

⁷ Eingehender als hier *Ritgen*, Wehrhafte(re) Kommunen – Rechtliche Resilienz in herausfordernden Zeiten, 2025.

⁸ *Gärditz*, DVBl. 2024, 870 (872).

⁹ Zu Wahlrechtsfragen *Ritgen*, Wehrhafte(re) Kommunen, S. 43 ff.

nicht entschieden werden können. Abstimmungen können durch unsinnige oder wiederholte Anträge verzögert werden. Durch aggressives oder sonst störendes Verhalten – z.B. durch beleidigende Zwischenrufe – können extremistische Mandatsträger dazu beitragen, das Klima in der Vertretungskörperschaft zu verhärten.

Das Ziel kann es außerdem sein, Präsenz und politischen Einfluss auf kommunaler Ebene zu erweitern, indem versucht wird, wichtige Ämter wie diejenigen des Vorsitzenden einer kommunalen Vertretungskörperschaft oder eines Ausschusses zu besetzen.

Für viele dieser Herausforderungen gibt es keine rechtlichen Handhaben. Was etwa die Zusammenarbeit in den Sitzungen der Vertretungskörperschaften angeht, wird es entscheidend auf die Autorität und das Geschick des jeweiligen Sitzungsleiters ankommen – erstere kann allerdings durch eine entsprechende Ausgestaltung seiner Amtsbefugnisse gestärkt oder auch geschwächt werden. Dazu gleich mehr.

Sehr glattes juristisches Eis betritt dagegen, wer versuchen wollte, extremistische Mandatsträger im Vergleich zu anderen diskriminierend zu behandeln. Insbesondere die Parteizugehörigkeit, das sei schon jetzt sehr deutlich betont, ist kein zulässiger Rechtfertigungsgrund für eine wie auch immer geartete Sonderbehandlung. Das gilt insbesondere bei der Beschränkung von Mitwirkungsrechten zu beachten.¹⁰ Auch hinsichtlich der Zusammensetzung von Ausschüssen gibt es strikte rechtliche Vorgaben.¹¹

Ferner stellt sich natürlich auch die Frage, welche Relevanz die im Grundgesetz näher ausgestalteten Instrumente der wehrhaften Demokratie eigentlich für die kommunale Ebene haben. Damit möchte ich beginnen.

a) Elemente der wehrhaften Demokratie und ihre Bedeutung für die kommunale Ebene

Die Bedeutung der klassischen verfassungsrechtlichen Elemente der wehrhaften Demokratie – also des Parteiverbots (Art. 21 Abs. 2 und 4 GG), des Vereinigungsverbots (Art. 9 Abs. 2 GG) oder des Instituts der Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG) – für die kommunale Ebene ist auf den ersten Blick gering.¹² Die Kommunen haben insoweit keinerlei Entscheidungs- oder Antragsrechte.

Das gilt auch mit Blick auf das Vereinigungs- bzw. Vereinsverbot und seine Relevanz für die in der Praxis sehr bedeutsamen kommunalen Wählervereinigungen. Dabei handelt es sich um politische Gruppierungen, die (noch) nicht den Status von Parteien haben, die aber auf der kommunalen Ebene in vielfachen Spielarten und politischen Schattierungen auftreten und dabei gleichsam unter dem Radar einer bundesweiten Öffentlichkeit segeln. Es ist daher keineswegs ausgeschlossen, dass sich darunter auch Gruppierungen befinden oder sich noch bilden, die verfassungswidrige Ziele verfolgen. Bislang gilt aber auch für das Vereinigungsverbot, dass es – bezogen auf Wählervereinigungen – keine Rolle spielt.¹³

Kommt es allerdings zu einem Partei- oder Vereinigungsverbot, ergeben sich sehr wohl Konsequenzen auf der kommunalen Ebene. Unmittelbar betroffen sein können insbesondere Mitglieder der Vertretungskörperschaften, in manchen Ländern aber auch direkt gewählte Hauptverwaltungsbeamte. Im Einzelnen stellt sich die Rechtslage durchaus vielfältig dar.

So sieht das Kommunalrecht der Länder als Rechtsfolge einer Parteiverbotsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch für die Mitglieder der Stadt- und Gemeinderäte sowie der Kreistage

¹⁰ *Ritgen*, Wehrhafte(re) Kommunen, S. 56 ff.

¹¹ *Ritgen*, Wehrhafte(re) Kommunen, S. 70 ff.

¹² Zum Konzept der wehrhaften Demokratie eingehend *Schliesky*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band XII, 3. Auflage 2014, § 277 Rn. 1 ff.

¹³ *Waldhoff*, *Der Landkreis 2024*, 283 ff.; *ders.*, in: Henneke (Hrsg.), *Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren*, 2024, S. 195 ff.

den Mandatsverlust vor.¹⁴ Der Mandatsverlust trifft dabei vielfach nicht nur Angehörige der verbotenen Partei, sondern auch Personen, die aufgrund eines Wahlvorschlags dieser politischen Gruppierung gewählt wurden.¹⁵ Es gibt allerdings auch Länder wie Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Thüringen oder Schleswig-Holstein, die den Mandatsverlust auf Parteimitglieder beschränken.¹⁶ Nach dem Kommunalrecht der meisten – aber nicht aller – Länder tritt diese Rechtsfolge auch ein, wenn eine Wählervereinigung oder -gruppe nach dem Vereinsgesetz verboten wird.¹⁷

Dieser „automatische“ Mandatsverlust wird unter Hinweis darauf, dass der einzelne Abgeordnete über eine eigene Legitimationsgrundlage jenseits seiner Parteizugehörigkeit verfüge, im Lichte des Art. 38 Abs. 1 GG mitunter kritisch bewertet.¹⁸ Die insoweit ins Feld geführten Argumente vermögen aber im Ergebnis nicht zu überzeugen. Die Gewählten verfügen aufgrund ihrer Wahl zwar über eine persönliche demokratische Legitimation. Als Mitglieder einer verbotenen Partei haben sie diese Legitimation aber für das Verfolgen von Zielen erhalten, die der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zuwiderlaufen. Es erscheint daher gerechtfertigt, dass der mit dem Parteiverbot einhergehende Ausschluss aus dem politischen Willensbildungsprozess nicht nur die verbotene Partei, sondern auch ihre Mandatsträger trifft. Letztlich wäre es auch widersinnig, den Mitgliedern einer verbotenen Partei zu gestatten, als Mandatsträger an verantwortlicher Stelle weiter in der Lage zu sein, die verfassungswidrigen Ziele ihrer Partei zu verfolgen.¹⁹ Für die Angehörigen verfassungsfeindlicher Vereinigungen gilt dasselbe.

Von der Frage des Mandatsverlusts von Angehörigen einer Gruppierung, die zum Zeitpunkt ihres Verbots gewählte Mitglieder einer kommunalen Vertretungskörperschaft sind, ist die Frage zu unterscheiden, ob diese Personen sich erneut zur Wahl stellen könnten. Diese Frage ist zu bejahen. Das Partei- wie das Vereinigungsverbot sind Organisations-, keine Gesinnungs- oder Weltanschauungsverbote.²⁰ Den ehemaligen Mitgliedern verbotener Parteien oder Wählervereinigungen ist daher die weitere politische Betätigung nicht verwehrt, sofern sie sich nicht erneut zu einer – ihrerseits verbotenen – Ersatzorganisation zusammenschließen oder aufgrund ihres individuellen, verfassungswidrigen Handelns durch das Bundesverfassungsgericht ihrer Grundrechte einschließlich des passiven Wahlrechts für verlustig erklärt werden.

b) Besetzung von Ausschüssen, Gremien und sonstige Personalentscheidungen: Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz und seine Grenzen

Das zum Teil in den Kommunalverfassungen der Länder auch ausdrücklich so bezeichnete Hauptorgan jeder Kommune ist die kommunale Vertretungskörperschaft.²¹ Die Vertretungskörperschaften sind gleichsam die „Herzkammern“ der Demokratie auf kommunaler Ebene. Hier wird um die

¹⁴ Baden-Württemberg: § 31a GO, § 25a LKrO; Bayern: Art. 49 GLKrWG; Brandenburg: § 62 KWG; Hessen: § 35 KWG; Mecklenburg-Vorpommern: § 65 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 47 LKWG; Niedersachsen: § 52 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 NKomVG; Nordrhein-Westfalen: §§ 37 Nr. 3, 46 KWG; Rheinland-Pfalz: § 46 KWG; Saarland: § 50 KWG; Sachsen: § 34 Abs. 3 GO, § 30 Abs. 3 LKrO; Sachsen-Anhalt: § 42 Abs. 1 Nr. 7 KVG; Schleswig-Holstein: § 45 GKWG; Thüringen: § 30 Abs. 4 und 4 KWG.

¹⁵ Baden-Württemberg: § 31a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1; Bayern: Art. 49 Abs. 1 Satz 2 GLKrWG; Hessen: § 35 Abs. 1 Satz 2 KWG; Niedersachsen: § 53 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 Satz 1 NKomVG; Sachsen-Anhalt: § 42 Abs. 1 Nr. 7 KVG.

¹⁶ In Schleswig-Holstein tritt Mandatsverlust nur ein, wenn der Betreffende nach Beginn des Verbotsverfahrens für die Partei „aufgetreten“ ist.

¹⁷ Baden-Württemberg: § 31a Abs. 2 GO, § 25a Abs. 2 LKrO; Bayern: § 49 Abs. 1 Satz 2 GLKrWG; Brandenburg: § 62 Abs. 2 KWG; Hessen: § 35 Abs. 1 Satz 2 KWG; Nordrhein-Westfalen: §§ 37 Nr. 3, 46 Abs. 3 KWG; Rheinland-Pfalz: § 46 Abs. 1 Satz 2 KWG; Sachsen: § 34 Abs. 4 GO, § 30 Abs. 4 LKrO; Schleswig-Holstein: § 45 Abs. 1 GKWG; Thüringen: § 30 Abs. 5 KWG.

¹⁸ Dazu mit weiteren Nachweisen nur *Grzeszick/Rauber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Kommentar, 15. Auflage 2022, Art. 21 Rn. 168; *Waldhoff*, Der Landkreis 2024, 283 (288 f.).

¹⁹ Zutreffend *Schaefer*, AöR 146 (2021), 401 (433).

²⁰ BVerfGE 144, 1 (220); für das Vereinigungsverbot *Cornils*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 9 Rn. 23.

²¹ Etwas anderes gilt lediglich in Thüringen. Vgl. *Henneke/Ritgen*, LKV 2023, 241 (243).

zentralen kommunalpolitischen Belange der Städte, Landkreise und Gemeinden gerungen und werden die entsprechenden Entscheidungen getroffen.

Bei Sachentscheidungen der kommunalen Vertretungskörperschaften ist die Lage klar: Entschieden wird insoweit stets mit Mehrheit. Solange daher in den Vertretungskörperschaften die Vertreter demokratischer Gruppierungen in der Überzahl sind, können sie von Extremisten eingebrachte Sachentscheidungen verhindern. Schwierig kann das werden, wenn der Antrag ein Ziel verfolgt, das objektiv im Interesse der Kommune liegt. Dann geht es darum, ob man eine „Brandmauer“ errichten will oder nicht. Insoweit wird man auch zu berücksichtigen haben, dass es zu einer Destabilisierung des politischen Systems beitragen kann, „wenn rechnerische Mehrheiten gegen eine extremistische Partei politisch immer heterogener werden müssen und dann durch faktische Handlungsunfähigkeit sowie innere Zerrüttung gerade den Stoff liefern, der Systemunzufriedenheit den Nährboden bereitet.“²² Das ist indes eine Frage kluger Kommunalpolitik, keine Rechtsfrage.

Die kommunalen Vertretungskörperschaften entscheiden aber nicht nur in Sachfragen, sondern haben vielfach auch über Personalangelegenheiten zu befinden. Während bei Beschlüssen in Sachfragen nicht zweifelhaft ist, dass die Mehrheitsverhältnisse in der Vertretung allein ausschlaggebend für das Ergebnis sind, kann die Freiheit der Vertretungskörperschaft bei bestimmten Personalentscheidungen durch den sog. „Spiegelbildlichkeitsgrundsatz“ in dem Sinne beschränkt sein, dass das Mehrheitsprinzip nicht zum Tragen kommt. Dieser Grundsatz besagt, dass sich in der personellen Zusammensetzung der Untergremien der kommunalen Vertretungskörperschaften die Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft selbst widerspiegeln muss.²³

Für den Bundestag leitet das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit aus dem Recht auf gleiche Teilhabe der Abgeordneten bzw. ihrer Zusammenschlüsse und damit aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen ab, der sich auf die Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages erstreckt und zur Folge hat, dass grundsätzlich jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln muss.²⁴

Für die kommunalen Vertretungskörperschaften bildet Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG die verfassungsrechtliche Grundlage des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes. Dieser überträgt die Grundentscheidung der Verfassung in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie auf die kommunale Ebene. Daraus folgt – wie das Bundesverwaltungsgericht und die Gerichte der Länder in ständiger Rechtsprechung betonen –, dass die kommunalen Vertretungskörperschaften, auch wenn sie keine Parlamente, sondern Organe einer kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft sind, die Gemeinde- bzw. Kreisbürger repräsentieren. Diese Repräsentation vollzieht sich nicht nur im Plenum, sondern auch in den Ausschüssen der kommunalen Vertretungskörperschaften. Deswegen muss auch in den Vertretungskörperschaften jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein, in dessen Zusammensetzung sich das politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegelt, das auch die kommunale Vertretungskörperschaft selbst prägt.²⁵

aa) Bestimmung der Ausschussmitglieder

Aufgrund des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes ist es daher aus verfassungsrechtlich zwingenden Gründen nicht möglich, Vertretern extremistischer Parteien oder Wählervereinigungen per se den Zugang zu den Ausschüssen der Vertretungskörperschaften durch Mehrheitsentscheidung zu verweigern oder nur in einem Umfang zu gewähren, der ihrem Anteil an Mandatsträgern in der Vertretungskörperschaft nicht gerecht wird. Auch mit Rücksicht auf das rechtsstaatliche Willkürverbot

²² So treffend *Kahl/Sugg*, ZJS 2024, 438 (454).

²³ Grundlegend für die kommunale Ebene BVerwG, NVwZ 2004, 621.

²⁴ BVerfGE 154, 1 (12) m. w. Nachw.; BVerfG, NJW 2024, 3355, Rn. 95; *Schönberger/Schönberger*, JZ 2018, 105 (108 f.).

²⁵ Dazu etwa BVerwG, NVwZ 2004, 621; NVwZ 2010, 834 f.; OVG Münster, KommJur 2018, 452 f.

wäre in jedem Fall eine Regelung unzulässig, die sich „gegen eine bestimmte politische Gruppierung richtet, mit dem alleinigen oder vorrangigen Ziel, ihre Tätigkeit zu beeinträchtigen und sie als unerwünschte politische Kraft auszuschalten“.²⁶ Für die Vertreter (nur) populistischer Gruppierungen gilt dies erst recht.

Das bedeutet konkret, dass hinsichtlich der Bestimmung der Mitglieder der Ausschüsse Mehrheitswahl als Modus ausscheidet. Wenn die Ausschussmitglieder durch Wahl bestimmt werden sollen, kommt überhaupt nur Verhältniswahl auf der Grundlage der von den Fraktionen unterbreiteten Wahlvorschläge in Betracht. Eine Garantie dafür, dass sich die Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft in der Zusammensetzung der Ausschüsse spiegelt, bietet allerdings auch das Verfahren der Verhältniswahl nicht. Dieser Effekt kann nur erreicht werden, wenn alle Mandatsträger für „ihre“ Liste stimmen. Sollte dies in einem konkreten Wahlakt nicht geschehen, ist ein derartiges Wahlverhalten mit Blick auf den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht zu beanstanden, der insoweit durch die Freiheit jedes einzelnen Mitglieds einer Vertretungskörperschaft beschränkt wird,²⁷ wie er von seinem Wahlrecht Gebrauch macht.²⁸ Von dieser Freiheit ist es auch gedeckt, wenn ein Mitglied der Vertretungskörperschaft sich seiner Stimme enthält oder gegen seine Fraktion stimmt. Mehr als die Chance auf eine proportionale Vertretung in den Gremien verlangt der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz mithin nicht.²⁹

Neben die Verhältniswahl tritt das sog. Auswahl- und Benennungsverfahren als zulässige Alternative. Die Ausgestaltung in den Ländern ist unterschiedlich, im Kern ist dabei aber vorgesehen, dass die Fraktionen entscheiden, von welchen Personen sie in welchen Ausschüssen vertreten sein wollen. Die Mitwirkung der Vertretungskörperschaft erschöpft sich dabei in der Regel in einer bloßen Notifizierung der Benennungen. Die Vertretungskörperschaft ist insoweit jedoch inhaltlich an die Vorschläge der Fraktionen gebunden und kann diese weder überprüfen noch ablehnen.

Eine dritte, ebenfalls anzutreffende Variante ist die einvernehmliche Besetzung von Ausschusssitzen. Auch dann greift selbstverständlich der (verfassungsrechtlich zwingend vorgegebene) Spiegelbildlichkeitsgrundsatz. Dass Einvernehmlichkeit erforderlich ist, eröffnet allerdings hinsichtlich der Besetzung der Ausschusssitze mit konkreten Personen insoweit einen Verhandlungsspielraum, als keine politische Gruppierung ihre Besetzungsvorschläge gegen den Willen der anderen durchsetzen kann.

bb) Grenzen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes

Auch hinsichtlich der Bestimmung der Ausschussvorsitzenden gibt es in den Ländern unterschiedliche Regelungen.³⁰ Sofern die Kommunalverfassungen den Fraktionen nach Maßgabe der Stärkeverhältnisse in den Vertretungskörperschaften ein Zugriffsrecht auf die Ausschussvorsitze einräumen, stellen sie sicher, dass auch Minderheiten in der Lage sind, Ausschussvorsitze zu besetzen.³¹ Verfassungsrechtlich zwingend ist dies allerdings nicht, da der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz hier wie auch bei der Bestimmung des Vorsitzenden einer kommunalen Vertretungskörperschaft nicht gilt.

Ausschlaggebend dafür ist, dass die Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft wie auch die Ausschussvorsitzenden die organisatorisch-funktionalen wie repräsentativen Funktionen ihres Amtes³² nur wirksam ausfüllen können, wenn sie vom Vertrauen der Mehrheit dieses Gremiums getragen

²⁶ VGH München, NVwZ-RR 2000, 811, 812.

²⁷ BVerwG, NVwZ 2010, 834 Rn. 27.

²⁸ Zur Wahlfreiheit etwa BVerfGE 160, 411 Rn. 29 ff.; BVerfG, NJW 2024, 3355 Rn. 116 ff.; VerfGH Berlin, NVwZ 2023, 1325 Rn. 14 f.

²⁹ Schönberger/Schönberger, JZ 2018, 105 (109 m. Fn. 33).

³⁰ Im Einzelnen *Ritgen*, Wehrhafte(re) Kommunen, S. 79 ff.

³¹ Dazu OVG Münster, BeckRS 2008, 38970.

³² Zu diesen BVerfG, NJW 2024, 3355 Rn. 9 ff. Die auf die Ausschussvorsitzenden im Bundestag bezogenen Ausführungen gelten in vergleichbarer Weise auch für die Ausschussvorsitzenden in den kommunalen Vertretungskörperschaften.

werden.³³ Für die Fraktionen im Deutschen Bundestag hatte das Bundesverfassungsgericht in einer im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes ergangenen Entscheidung zwar zunächst darauf hingewiesen, dass das Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung – die Grundlage des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes – auch beim Zugang zu Leitungsämtern wie dem Vorsitz in einem Ausschuss möglicherweise zu beachten sein könnte.³⁴ In der Hauptsacheentscheidung des Verfahrens hat das Gericht jedoch klargestellt, dass die vom Bundestag zuletzt praktizierte Besetzung der Ausschussvorsitze durch freie Mehrheitswahlen mit diesem Recht in Einklang steht³⁵ und der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz auf das Amt der Ausschussvorsitzenden keine Anwendung findet.³⁶ Nichts anderes gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Bestimmung des Vizepräsidenten des Deutschen Bundestags³⁷ – eine Rechtsprechung, die sich zwanglos auf die Vorsitzenden der Vertretungskörperschaften übertragen lässt.

cc) Fazit

Bei wichtigen Personalentscheidungen – etwa bei der Wahl des Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft – muss der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht beachtet werden. Durch Anwendung des Mehrheitsprinzips kann Extremisten somit der Zugang zu repräsentativen, breitenwirksamen kommunalpolitischen Ämtern verweigert werden. Nachdem das Bundesverfassungsgericht für die Wahl der Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag das Prinzip der Mehrheitswahl als verfassungskonform akzeptiert hat, wäre zu erwägen, entsprechende Regelungen auch in diejenigen Kommunalverfassungen einzufügen, die hinsichtlich der Ausschussvorsitze bislang ein Zugriffs- oder anderes Verfahren vorsehen.

Im Übrigen sollte in allen Kommunalverfassungen geregelt werden, dass der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nur für Teil- und Hilfsorgane der Vertretungskörperschaften gilt, nicht aber für andere Gremien wie z.B. diejenigen der kommunalen Sparkassen. Verfassungsrechtlich ist das zulässig.³⁸ Auch so kann der Einfluss von verfassungsfeindlichen Mandatsträgern minimiert werden.

c) Beschränkungen des kommunalpolitischen Aktionsspielraums von Extremisten?

Auch jenseits der Besetzung von Ämtern kann die Mitgliedschaft in einer kommunalen Vertretungskörperschaft Extremisten eine öffentlichkeitswirksame Bühne zur Verbreitung ihrer politischen Ideen bieten. Lässt sich das verhindern oder jedenfalls einhegen?

Im Ausgangspunkt ist dabei klar: Wenn Extremisten in den Vertretungskörperschaften auftreten, machen sie von ihren Mitwirkungsrechten als Mandatsträger Gebrauch. Diese Rechte haben nicht zuletzt den Sinn, Minderheiten zu Wort kommen zu lassen und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Position einzubringen. Jede Einschränkung dieser Rechte ist daher rechtfertigungsbedürftig.³⁹

Ebenso klar ist andererseits aber auch, dass diese Rechte – beispielhaft genannt sei das Recht, Punkte zur Tagesordnung anzumelden – oder Auskunfts- bzw. Fragerechte missbraucht werden können, um Obstruktion zu betreiben.

Deshalb besteht in Rechtsprechung und Literatur auch Einigkeit, dass sie einer Missbrauchsschranke unterliegen.⁴⁰ Diese im Einzelfall zu bestimmen ist allerdings schwierig; daher ist über gesetzliche Präzisierungen nachzudenken.

In diesen Zusammenhang gehört ferner die Frage, ob Vorgaben zu einem respektvollen Umgang im Rat vorstellbar sind und wie diese durchgesetzt werden könnten. Dabei geht es nicht nur darum, einzelne Mandatsträger von verbalen oder gar physischen Übergriffen anderer Mandatsträger zu

³³ So jetzt auch BVerfG, NJW 2024, 3355 Rn. 113.

³⁴ BVerfGE 162, 188 Rn. 43.

³⁵ BVerfG, NJW 2024, 3355 Rn. 108 ff.

³⁶ BVerfG, NJW 2024, 3355 Umdruck, Rn. 96 f., 106.

³⁷ BVerfGE 160, 368 ff.; 160, 411 ff.

³⁸ Zur Herleitung *Ritgen*, Wehrhafte(re) Kommunen, S. 84 ff.

³⁹ *Meyer*, Recht der Ratsfraktionen, 12. Auflage 2024, Erl. 5.

⁴⁰ S. für das Recht, Punkte zur Tagesordnung zu benennen, bspw. *Ritgen*, Wehrhafte(re) Kommunen, S. 63 f.

bewahren, sondern vor allem auch um den Eindruck, der in der Öffentlichkeit von den Sitzungen einer Vertretungskörperschaft entsteht. In dem deren Abläufe gestört werden, lässt sich die Rede von der Dysfunktionalität unserer staatlichen Institutionen leicht untermauern.

Ich will das Gemeinde gerne an zwei Beispielen verdeutlichen.

aa) Die Benennung von Tagesordnungspunkten

Die Kommunalverfassungen regeln, dass einzelne Mitglieder, bestimmte Quoren und die Fraktionen Punkte zur Tagesordnung anmelden können. In sehr vielen Kommunalverfassungen ist dieses Recht nicht weiter beschränkt, scheint also gleichsam schrankenlos zu bestehen. Einige Kommunalverfassungen sehen immerhin Sperrfristen für wiederholte Anträge zum selben Thema vor.⁴¹ So kann zumindest verhindert werden, dass bestimmte Anträge in Obstruktionsabsicht immer wieder gestellt werden. Das halte ich für nachahmenswert. Solche Sperrfristen gestützt nur auf das Missbrauchsverbot durchzusetzen, dürfte dagegen schwierig sein.

Einige Kommunalverfassungen begrenzen das Antragsrecht darüber hinaus auch inhaltlich, und zwar regelmäßig auf Gegenstände, die in die Verbandskompetenz der kommunalen Gebietskörperschaft und darüber hinaus in die Organkompetenz der Vertretung fallen. Auch dies erscheint mir sinnvoll, weil die kommunalen Vertretungskörperschaften nicht der Ort sind, um allgemeinpolitische Fragen zu erörtern.

Ich hätte auch keine Bedenken, den Vorsitzenden der Vertretungskörperschaften die Kompetenz einzuräumen, solche Punkte erst gar nicht auf die Tagesordnung setzen zu müssen. Natürlich lässt sich gegen ein solches materielles Prüfungsrecht einwenden, dass damit eine Bevormundung der Vertretungskörperschaft verbunden ist.⁴² Andererseits sollte man den Vorsitzenden nicht von vorneherein unterstellen, dass sie von einer solchen Befugnis ihrerseits in missbräuchlicher Weise Gebrauch machen. Wer dagegen darauf abstellt, dass es Sache der Vertretung ist, Punkte, für die sie nicht zuständig ist, durch einfachen Beschluss wieder von der Tagesordnung zu nehmen, erkennt, dass dem Antragsteller zuvor ein Erläuterungsrecht zusteht. Damit aber hat er sein Ziel bereits erreicht: Die Vertretungskörperschaft ist letztlich zur Bühne für die Erörterung von Fragen geworden, für die sie nicht zuständig ist.

bb) Ordnung in den Sitzungen:

Ein respektvolles Miteinander in den Vertretungen sollte eigentlich selbstverständlich sein; leider ist das nicht immer der Fall. Deshalb nur zu begrüßen, wenn die Kommunalverfassung von Mecklenburg-Vorpommern die Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften zu „von gegenseitigem Respekt getragenen Umgangsformen, mit denen die Würde der Gemeindevertretungen als Ort der demokratischen Willensbildung gewahrt wird“ ausdrücklich verpflichtet (§ 29 Abs. 1 Satz 6 KV-MV).

Die Vorschrift dürfte es dem Sitzungsleiter auch erleichtern, von seinem Ordnungsrecht Gebrauch zu machen, vor allem dann, wenn Sanktionen ausdrücklich geregelt sind. Letzteres ist nicht in allen Kommunalverfassungen der Fall; auch insoweit besteht das Potenzial, die demokratische Resilienz zu erhöhen.

2. Extremisten als kommunale Hauptverwaltungsbeamte

Als zweites wichtiges Organ treten die Hauptverwaltungsbeamten neben die Vertretungskörperschaften. Diese sind rechtliche Vertreter, vor allem aber auch Repräsentanten ihrer Kommunen in der Öffentlichkeit. Sie sind keineswegs auf den Vollzug der Beschlüsse der Vertretungskörperschaften beschränkt, sondern nehmen auch eigene Aufgaben wahr.

⁴¹ Vgl. z. B. § 34 Abs. 1 Satz 6 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg.

⁴² Zum Ganzen schon *Schoch*, DÖV 1986, 132 ff.; *Meyer*, Recht der Ratsfraktionen, 12. Auflage 2024, Erl. 5.1.2.2.

Die Hauptverwaltungsbeamten sind kommunale Wahlbeamte. Auch soweit sie – was ganz überwiegend der Fall ist – unmittelbar durch die Bürger gewählt werden, stehen sie deshalb in einem besonderen Pflichten- und Treueverhältnis zum Staat. Der Grundsatz der Bestenauslese gilt zwar nicht, sondern wird durch den Wahlakt ersetzt. Auch kommunale Wahlbeamte müssen allerdings die Gewähr dafür bieten, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten.⁴³ Das Kommunalwahlrecht der Länder nimmt diese aus dem Verfassungs- sowie dem Beamtenrecht stammende Vorgabe auf und gestaltet sie in der Regel als Wählbarkeitsvoraussetzung aus. Die Länder Brandenburg, Hessen und Schleswig-Holstein, in denen das noch nicht der Fall ist, könnten zur Klarstellung entsprechende Regelungen in ihre Kommunalverfassungen bzw. in die jeweiligen Kommunalwahlgesetze aufnehmen.

a) Prüfung der Verfassungstreue im Vorfeld einer Kommunalwahl

Eine Prüfung dieser Wählbarkeitsvoraussetzung im Vorfeld der Wahl ist mit besonderen Schwierigkeiten verbunden.⁴⁴ Die kommunalen Wahlausschüsse, denen diese Aufgabe obliegt, sind dafür nach ihrer Zusammensetzung nicht geeignet. Sie könnten, wie in Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen, durch eine Einschaltung der Rechts- bzw. Kommunalaufsichtsbehörden in fachlicher Hinsicht gestärkt werden.⁴⁵

Allerdings lassen es die Besonderheiten eines Wahlverfahrens – namentlich die insoweit zu beachtenden Fristen und Termine – in jedem Fall unwahrscheinlich erscheinen, dass eine abschließende rechtssichere Prüfung dieser Wählbarkeitsvoraussetzung vor der Wahl gelingt.

b) Prüfung der Verfassungstreue nach der Wahl

Umso wichtiger ist es, dass die Verfassungstreue nach der Wahl geprüft wird, etwa im Rahmen eines von Amts wegen durchzuführenden Wahlprüfungsverfahrens oder im Zusammenhang mit der beamtenrechtlichen Verleihung des Amtes. Das insoweit von den Ländern zur Verfügung zu stellende Instrumentarium könnte und sollte noch geschärft werden.⁴⁶

In jedem Fall gilt, dass Bürgermeister und Landräte als Beamte jederzeit zur Verfassungstreue verpflichtet sind. Hauptverwaltungsbeamte, die ihre Pflicht zur Verfassungstreue verletzen, können *mit den Mitteln des Disziplinarrechts aus dem Dienst entfernt werden*.

c) Die Abwahl als politische Alternative

In vielen Ländern können direkt gewählte Hauptverwaltungsbeamte von den Bürgern auch wieder abgewählt werden. Auch dieses demokratische Instrument kann gegen sich radikalisierte Hauptverwaltungsbeamte eingesetzt werden.

Voraussetzung eines solchen Abwahlverfahrens ist regelmäßig ein entsprechender Antrag in der Vertretungskörperschaft. Verfügen verfassungsfeindliche Bestrebungen allerdings auch in der Vertretungskörperschaft bereits über entsprechende Sperrminoritäten, könnten sie die Einleitung eines Abwahlverfahrens blockieren. Vor diesem Hintergrund kann es sich empfehlen, das Recht zur Einleitung eines Abwahlverfahrens nicht bei der kommunalen Vertretungskörperschaft zu konzentrieren, sondern es auch der Bürgerschaft zuzugestehen, wie das in einigen Bundesländern der Fall ist.

d) Amtsverlust bei Parteiverbot

Bleibt die Frage, ob auch Hauptverwaltungsbeamte ihr Amt verlieren, wenn eine Partei, der sie angehören, verboten wird. Eine ganze Reihe von Ländern sehen einen solchen automatischen Amtsverlust vor.

Wo das noch nicht der Fall ist, sollte über die Einführung entsprechender Bestimmungen nachgedacht werden. Damit erspart man sich die Einzelfallprüfung, ob das Mitglied einer verbotenen Partei

⁴³ *Ritgen*, Wehrhafte(re) Kommunen, S. 104 ff.; *Masuch*, NVwZ 2023, 1694 ff.; *Schmidt*, ZG 2024, 122 ff.

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

⁴⁵ Vgl. § 66 Abs. 4 Satz 2 ff. MV LKWG.

⁴⁶ *Ritgen*, Wehrhafte(re) Kommunen, S. 112 f.

oder Wählervereinigung ggf. im Wege eines Disziplinarverfahrens aus dem Amt entfernt werden kann bzw. muss. Die Durchführung eines solchen Verfahrens liegt im Anschluss an ein entsprechendes Verbot jedenfalls sehr nahe.

e) Fazit

Die Wahl von Verfassungsfeinden zu kommunalen Hauptverwaltungsbeamten kann verhindert werden. Dazu sollten alle Länder regeln, dass Verfassungstreue eine Wählbarkeitsvoraussetzung ist. Sofern an der Prüfung der Verfassungstreue als Wählbarkeitsvoraussetzung schon vor der Wahl festgehalten werden soll, müsste die Aufgabe allerdings Stellen übertragen werden, die dazu fachlich und institutionell in der Lage sind. Die Beteiligung der Kommunalaufsicht, wie sie in Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen ist, geht insoweit in die richtige Richtung. Die Kommunalaufsichtsbehörden sollten darüber hinaus in allen Ländern die Befugnis haben, eine Wahl von Amts wegen mit der Begründung anfechten zu können, dass dem Gewählten mangels Verfassungstreue eine Wählbarkeitsvoraussetzung fehlt. Eine andere Möglichkeit wäre, das nur noch in einigen Ländern vorgesehene beamtenrechtliche Institut der Ernennung auch für die kommunalen Wahlbeamten wieder einzuführen. Auch im Vorfeld der Ernennung wäre die Verfassungstreue zu prüfen. Auf diese Weise könnte die Berufung von Verfassungsfeinden bereits im Vorfeld verhindert werden.

Disziplinarrechtlich können aber auch noch nach Amtsantritt Konsequenzen aus der fehlenden Verfassungstreue eines kommunalen Hauptverwaltungsbeamten gezogen werden.

Schließlich können verfassungsfeindlich agierende Hauptverwaltungsbeamte auch wieder abgewählt werden – sozusagen ein Akt der demokratischen Selbstheilung.

3. Am Rande: das kommunalverfassungsrechtliche System der Rechtsaufsicht als Resilienzfaktor

Aber auch mit den Mitteln des Aufsichtsrechts kann nötigenfalls dafür Sorge getragen werden, dass der Einfluss von Verfassungsfeinden begrenzt wird. Das gilt insbesondere auch im Hinblick auf den Vollzug von Bundes- und Landesrecht durch Kommunen, in denen es Verfassungsfeinden gelungen sein sollte, wichtige Positionen zu besetzen. Das Aufsichtsrecht hält auch scharfe Instrumente bereit, die bis hin zur Auflösung einer Vertretungskörperschaft oder der Ablösung eines kommunalen Hauptverwaltungsbeamten reichen können.

Wirksam kann die Aufsicht allerdings nur werden, wenn bei den insoweit zuständigen Stellen auch die Bereitschaft besteht, ihren Instrumentenkasten einzusetzen. Es ist zwar richtig, dass von der Aufsicht in einer das kommunale Selbstverwaltungsrecht möglichst schonenden Weise Gebrauch gemacht werden sollte. Sobald aber Verfassungsfeinde die Möglichkeiten, die sich ihnen auf kommunaler Ebene bieten, dazu missbrauchen, um ihren verfassungsfeindlichen Zielen zur Durchsetzung zu verhelfen, ist entschiedenes Eingreifen geboten.

III. Fazit

Insgesamt ist das institutionelle Gefüge auf kommunaler Ebene damit bereits gut vorbereitet, um die Gefahr einer Unterwanderung durch verfassungsfeindliche Bestrebungen zu verhindern und ihre Einflussmöglichkeiten weitgehend zu beschränken. Soweit vorstehende Optimierungspotenziale aufgezeigt wurden, bedarf es zu ihrer Realisierung keiner grundlegender Reformen, sondern nur einiger punktueller Eingriffe.