



Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung

im Einvernehmen mit dem
Niedersächsischen Landeswahlleiter

LEITFADEN

zur Prüfung der Verfassungstreue
bei Bewerberinnen und Bewerbern
für das Amt der Hauptverwaltungsbeamtin
oder des Hauptverwaltungsbeamten

Herausgeber:

Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung
im Einvernehmen mit dem Niedersächsischen Landeswahlleiter

Schiffgraben 12

30159 Hannover

E-Mail: poststelle@mi.niedersachsen.de

Stand: Juni 2026

Inhaltsverzeichnis

I. Ziel, Anlass und rechtlicher Hintergrund	1
1. Zweck des Leitfadens	1
2. Normative Ausgangslage	1
II. Materieller Prüfungsmaßstab: Verfassungstreue i. S. d. § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG	2
1. Verfassungstreue als persönliche Eignungsvoraussetzung	2
2. Begriff der „Gewähr“	3
3. Kernelemente der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“	4
III. Anlass und Schwelle der Verfahrenseinleitung nach § 45d Abs. 7 Satz 1 NKWG	5
1. Verfassungstreuevermutung als Ausgangspunkt	5
2. „Tatsächliche Anhaltspunkte“ – Bedeutung und Abgrenzung	5
3. Übersicht über Extremismusphänomene	6
(1) Rechtsextremismus	6
(2) Linksextremismus	7
(3) Islamismus	8
(4) Extremismus mit Auslandsbezug	9
4. Mitgliedschaft in einer extremistischen Partei oder Organisation	10
5. Weitere Beispiele für Verhaltensweisen, die Zweifel an der Verfassungstreue begründen können	13
(1) Menschenwürdeverletzende und diskriminierende Verhaltensweisen	13
(2) Antisemitisch geprägte Verhaltensweisen	14
(3) Rassistisch motivierte Verhaltensweisen	14
(4) Verharmlosung oder Verherrlichung nationalsozialistischer Herrschaft	14
(5) Reichsbürgertypische oder staatlich delegitimierende Verhaltensweisen	15
(6) Verhaltensweisen mit ideologischer Relativierung individueller Freiheitsrechte	15
(7) Fundamentale Ablehnung des Staates oder der verfassungsmäßigen Ordnung	16
6. Fehlende Distanzierung	16
7. Beispiele ohne ausreichendes Gewicht für berechtigte Zweifel	17
IV. Gestuftes Prüfverfahren nach § 45d Abs. 7 NKWG	18
1. Erste Stufe: Prüfung durch die Wahlleitung bzw. den Wahlausschuss	18
2. Zweite Stufe: Prüfung durch die Kommunalaufsichtsbehörde	19
3. (optional im Rahmen der 2. Stufe): Auskunftersuchen bei der Verfassungsschutzbehörde	19
V. Umgang mit Erkenntnissen und Entscheidungsvorbereitung	20
1. Bedeutung der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörde	20
2. Ergebnis der Prüfung durch die Kommunalaufsichtsbehörde	21
3. Entscheidung des Wahlausschusses	21
VI. Datenverarbeitung und Datenschutz	21
1. Datenerhebung aus öffentlich zugänglichen Quellen	21
2. Informationspflicht und Löschung	22
VII. Rechtsschutz, Fehlerfolgen	22
1. Fehlerhafte Nichtzulassung	22
2. Wahlprüfungsverfahren / gerichtliche Kontrolle	23

Leitfaden zur Prüfung der Verfassungstreue

bei Bewerberinnen und Bewerbern für das Amt der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten (§ 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG¹)

Hinweise für Wahlleitungen, Wahlausschüsse und Kommunalaufsichtsbehörden

I. Ziel, Anlass und rechtlicher Hintergrund

1. Zweck des Leitfadens

Dieser Leitfaden richtet sich an die kommunalen Wahlleitungen und Wahlausschüsse sowie an die Kommunalaufsichtsbehörden und dient der einheitlichen Anwendung und Auslegung der Vorschriften zur Prüfung der Verfassungstreue von Bewerberinnen und Bewerbern für das Amt der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten.

Ziel des Leitfadens ist es, einen einheitlichen, rechtssicheren und nachvollziehbaren Umgang mit der durch § 45d Abs. 7 NKWG² eingeführten neuen Verfahrensregelung sicherzustellen. Er konkretisiert die Maßstäbe und Verfahrensschritte, nach denen Wahlorgane und Kommunalaufsichtsbehörden bei tatsächlichen Anhaltspunkten für eine fehlende Gewähr der Verfassungstreue vorzugehen haben und soll damit zu einer gleichmäßigen Verwaltungspraxis sowie zur Wahrung der verfassungsrechtlich gebotenen Zurückhaltung bei Eingriffen in das passive Wahlrecht beitragen.

2. Normative Ausgangslage

Nach § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG ist für das Amt der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten (HVB) nur wählbar, wer die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland einzutreten.

Mit der Novelle des Niedersächsischen Kommunalwahlrechts³ wurde mit § 45d Abs. 7 NKWG eine neue Verfahrensregelung eingeführt. Sie eröffnet den kommunalen Wahlleitungen und Wahlausschüssen die Möglichkeit, Wahlvorschläge bei tatsächlichen Anhaltspunkten, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber die Voraussetzungen des § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG (Gewähr für die freiheitliche demokratische Grundordnung) nicht erfüllt, an die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde zur rechtlichen Prüfung weiterzuleiten. Die Vorschrift begründet keine eigenständige Wählbarkeitsvoraussetzung und ändert weder den materiellen Prüfungsmaßstab des § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG noch die grundsätzliche Entscheidungsverantwortung der Wahlorgane. Sie dient vielmehr der Verfahrenskonkretisierung und der rechtssicheren, einheitlichen und nachvollziehbaren Umsetzung der bestehenden materiellen Anforderungen unter den besonderen zeitlichen Bedingungen des Wahlzulassungsverfahrens.

¹ Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.04.2026³.

² Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz vom 28.01.2014, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.04.2026³.

³ Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes, der Niedersächsischen Kommunalwahlordnung und des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes durch Gesetz vom 28.04.2026 (Nds. GVBl. 2026 Nr. 30 vom 6.05.2026).

§ 45d Abs. 7 NKWG-neu⁴:

¹Liegen der zuständigen Wahlleitung oder dem zuständigen Wahlausschuss tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber die Voraussetzung des § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG nicht erfüllt, so übermittelt die Wahlleitung oder der Wahlausschuss die in § 21 Abs. 6 Nr. 1 genannten Daten der Bewerberin oder des Bewerbers zusammen mit einer Darlegung der tatsächlichen Anhaltspunkte und gegebenenfalls dazu vorliegender Unterlagen der Kommunalaufsichtsbehörde zur Prüfung dieser Wählbarkeitsvoraussetzung. ²Eine Übermittlung nach Satz 1 darf nicht erfolgen, wenn bereits feststeht, dass der Wahlvorschlag aus anderen Gründen nicht zuzulassen ist. ³Die Wahlleitung und der Wahlausschuss sowie die Kommunalaufsichtsbehörde dürfen für ihre Prüfung personenbezogene Daten, einschließlich besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Artikels 9 Abs. 1 der Datenschutz-Grundverordnung, aus öffentlich zugänglichen Quellen erheben und verarbeiten. ⁴Liegen auch nach Prüfung durch die Kommunalaufsichtsbehörde tatsächliche Anhaltspunkte im Sinne des Satzes 1 vor, so kann sie, soweit erforderlich, die niedersächsische Verfassungsschutzbehörde um Auskunft ersuchen, ob und gegebenenfalls welche Erkenntnisse zu der Bewerberin oder dem Bewerber vorliegen, die berechtigte Zweifel daran begründen können, dass sie oder er die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. ⁵Die Kommunalaufsichtsbehörde darf hierzu die von der Wahlleitung oder dem Wahlausschuss nach Satz 1 erhaltenen Daten sowie eigene Erkenntnisse über die Bewerberin oder den Bewerber für ihr Ersuchen an die Verfassungsschutzbehörde übermitteln. ⁶Werden die erbetenen Erkenntnisse nach Maßgabe der Regelungen des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes (NVerfSchG) übermittelt, so soll dies unter Beachtung der wahlrechtlichen Fristen erfolgen. ⁷Die Kommunalaufsichtsbehörde übermittelt der Wahlleitung und dem Wahlausschuss das begründete Ergebnis ihrer Prüfung zusammen mit eigenen und von der Verfassungsschutzbehörde erhaltenen Erkenntnissen. ⁸Die Wahlleitung, der Wahlausschuss und die Kommunalaufsichtsbehörde dürfen auch die ihnen nach den Sätzen 1, 4 und 5 übermittelten Daten der Bewerberin oder des Bewerbers jeweils für ihre Prüfung der Wählbarkeitsvoraussetzung des § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG verarbeiten. ⁹Die Wahlleitung oder der Wahlausschuss unterrichtet die Bewerberin oder den Bewerber im Fall der Übermittlung seiner Daten an die Kommunalaufsichtsbehörde über die Datenverarbeitung nach den Sätzen 1 bis 6 sowie über den Umfang und die Dauer der anschließenden Datenverarbeitung. ¹⁰Die Kommunalaufsichtsbehörde hat die Daten der Bewerberinnen und Bewerber unverzüglich zu löschen, sobald der Wahlausschuss den Beschluss über die Zulassung des Wahlvorschlages getroffen hat; § 32 h Abs. 2 Sätze 3 bis 5 NVerfSchG bleibt unberührt.

Die neue Vorschrift trägt dem Umstand Rechnung, dass die Entscheidung über die Zulassung eines Wahlvorschlags regelmäßig unter erheblichem Zeitdruck erfolgt und gleichzeitig einen schwerwiegenden Eingriff in das passive Wahlrecht (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 57 Abs. 2 Satz 1 NV) darstellen kann. Sie normiert daher eine anlassbezogene, gestufte und institutionell geteilte Prüfung und stellt dadurch sicher, dass Eingriffe in das passive Wahlrecht nur bei hinreichend gewichtigen tatsächlichen Anhaltspunkten erfolgen (zum näheren Ablauf des Prüfverfahrens siehe Abschnitt IV).

Ausgangspunkt jeder Prüfung bleibt der materielle Maßstab der Verfassungstreue nach § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG, der unabhängig von der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung anzuwenden ist.

II. Materieller Prüfungsmaßstab: Verfassungstreue i. S. d. § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG

1. Verfassungstreue als persönliche Eignungsvoraussetzung

Beamtinnen und Beamte müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten (vgl. §§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 33 Abs. 1 Satz 3 BeamStG⁵). Diese Verpflichtung beruht auf dem vom Grundgesetz geforderten „hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums“ (Art. 33 Abs. 5 GG) und gilt auch für direkt gewählte (Ober-/Samtgemeinde-) Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte. Mit ihrer Annahme der Wahl als Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamte wird ein Beamtenverhältnis auf Zeit

⁴ vgl. dazu schematische Darstellung in **Anlage 1**.

⁵ Beamtenstatusgesetz vom 17.06.2008, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2023.

(§ 80 Abs. 5 Sätze 2 und 3 NKomVG, § 7 Abs. 4 NBG⁶) begründet, sodass für sie dieselben verfassungsrechtlichen Anforderungen an die persönliche Eignung und Verfassungstreue gelten wie für andere Beamtinnen und Beamte (BVerfG, Beschluss v. 23.08.2017 – 2 BvR 1745/17; Thüringer OVG, Urteil v. 23.10.2003 – 2 KO 495/03; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 25.08.2025).

Die Wählbarkeitsvoraussetzung des § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG ist wortgleich mit der beamtenrechtlichen Ernennungsvoraussetzung des § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BeamStG und trägt dem Umstand Rechnung, dass die persönliche Gewähr der Verfassungstreue in diesen Ämtern nicht erst nach Begründung des Beamtenverhältnisses, sondern bereits im Stadium der Wahlzulassung sichergestellt werden soll. Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamte sind ungeachtet der demokratischen Direktwahl Teil der vollziehenden Gewalt. Als Leiterinnen und Leiter der kommunalen Verwaltung, gesetzliche Vertreter ihrer Kommune und Dienstvorgesetzte der kommunalen Beschäftigten üben sie hoheitliche Befugnisse aus und verwirklichen staatliche Macht. Die Ausübung hoheitlicher Gewalt ist nach Art. 33 Abs. 4 GG einem Personenkreis vorbehalten, dessen Rechtsstellung in besonderer Weise Gewähr für Verlässlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Verfassungstreue bietet. Angesichts dieser zentralen Stellung der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten darf der Staat zur Ausübung dieser Ämter nur Personen zulassen, die die geltende Verfassungsordnung bejahen und bereit sind, sie aktiv zu schützen. Vor diesem Hintergrund gewährleistet § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG, dass Personen, die mit weitreichenden hoheitlichen Leitungs- und Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden sollen, nur dann zur Wahl zugelassen werden, wenn bereits im Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung keine begründeten Zweifel an ihrer Verfassungstreue bestehen (vgl. Thüringer OVG, Urteil v. 23.10.2003 – 2 KO 495/03; Masuch, NVwZ 2023, 1694; Honer, NVwZ 2024, 705).

Die Anforderungen an die Wählbarkeit für das Amt der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des Hauptverwaltungsbeamten sind damit enger gefasst als bei kommunalen Abgeordneten. Während nach § 49 Abs. 2 NKomVG zur Abgeordneten bzw. zum Abgeordneten lediglich nicht wählbar ist, wer infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter verloren hat, stellt § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG eine qualifizierte präventive Zulassungsvoraussetzung dar. Der mit dieser Regelung verbundene Eingriff in das passive Wahlrecht der Bewerberinnen und Bewerber ist nach überwiegender Auffassung jedoch gerechtfertigt, da er der Beständigkeit der Wahl, Sicherung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und der Gewährleistung einer verfassungstreuen Amtsführung dient (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 25.08.2025 – 10 B 11032/25.OVG; VG Greifswald, Urteil v. 2.12.2008 – 2 A 1267/08).

2. Begriff der „Gewähr“

Das Tatbestandsmerkmal der „Gewähr“ erfordert eine wertende, zukunftsgerichtete Prognose. Eine Bewerberin oder ein Bewerber bietet die nach § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG erforderliche Gewähr, wenn nach der Überzeugung des Wahlausschusses keine Umstände vorliegen, die Zweifel daran begründen, dass sie oder er künftig jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird (BVerfG, Beschluss v. 22.05.1975 - 2 BvL 13/73 = BVerfGE 39, 334, 353; VG Minden, Beschluss v. 20.08.2025 - 2 L 1643/25, Rn. 28; VG Stade, Urteil v. 19.03.2025 – 1 A 90/23).

Maßstab der Prognose ist nicht etwa ein strafrechtlicher Schuldnachweis, sondern die beamtenrechtlich geprägte Eignungsprognose, ob bei verständiger Würdigung berechnete Zweifel verbleiben, dass die Bewerberin oder der Bewerber das Amt künftig verfassungstreu ausüben wird.

Zweifel sind bereits dann rechtlich erheblich, wenn der Wahlausschuss im Zeitpunkt seiner Entscheidung auf Grundlage der ihm zur Verfügung stehenden Erkenntnisse nicht mehr positiv

⁶ Niedersächsisches Beamtenengesetz vom 25.03.2009, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.11.2024.

überzeugt ist, dass diese Gewähr besteht (VG Minden, Beschluss v. 20.08.2025 – 2 L 1643/25; VG Neustadt a. d. W., Beschluss v. 18.08.2025 – 3 L 889/25.NW). Entscheidend ist, ob die festgestellten Umstände in ihrer Gesamtschau von einem Gewicht sind, das das Vertrauen in eine künftig verfassungstreue Amtsführung erschüttern kann. Die Prüfung der „Gewähr“ ist dabei nicht vergangenheitsbezogen, sondern eine in die Zukunft gerichtete, risikoorientierte Einschätzung, ob die Bewerberin oder der Bewerber das Amt mit der erforderlichen verfassungsrechtlichen Loyalität ausüben wird.

Bei der Prognose kommt es hinsichtlich der Zweifel an der Gewähr, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten, erweckenden Verhaltensweisen u. a. an auf:

- deren Dauer, Häufigkeit und Kontinuität,
- deren Intensität, Identifikationsgrad sowie ihren ideologischen Gehalt,
- die öffentliche Wahrnehmbarkeit und Wirkung,
- die Bedeutung für die konkrete Amtsausübung.

Die Prognoseentscheidung eröffnet rechtliche Wertungsspielräume und bedarf daher einer besonders sorgfältigen Vorbereitung. Sie hat sich am konkreten Einzelfall auszurichten, alle relevanten Umstände einzubeziehen und die Tragweite des Eingriffs in das passive Wahlrecht angemessen zu berücksichtigen.

3. Kernelemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Die in Art. 18 GG und Art. 21 GG erwähnte und durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts inhaltlich ausgefüllte freiheitliche demokratische Grundordnung umfasst nicht das Grundgesetz in seiner Gesamtheit, sondern dessen unabänderliche oberste Wertprinzipien als Kernbestand der Demokratie. Sie beschreibt eine Ordnung, die unter Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Freiheit und Gleichheit aller Menschen sowie der Selbstbestimmung des Volkes gewährleistet (vgl. u. a. BVerfG, Urteil v. 23.10.1952 – 1 BvB 1/51). Nach § 4 Abs. 2 BVerfSchG⁷ zählen zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung:

- das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
- die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
- das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
- die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung,
- die Unabhängigkeit der Gerichte,
- der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft und
- die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.

Anhand dieser tragenden Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hat sich die Bewertung zu orientieren, ob eine Bewerberin oder ein Bewerber die Gewähr bietet, jederzeit für die Verfassungsordnung einzutreten.

⁷ Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz), vom 20.12.1990, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.01.2026.

III. Anlass und Schwelle der Verfahrenseinleitung nach § 45d Abs. 7 Satz 1 NKWG

1. Verfassungstreuevermutung als Ausgangspunkt

Für alle Wahlbewerberinnen und -bewerber gilt grundsätzlich die Vermutung der Verfassungstreue. Die Einleitung eines Prüfverfahrens greift in grundrechtlich geschützte Positionen ein und unterliegt daher strengen Anforderungen. Sie ist nur zulässig, wenn konkrete, belastbare und objektivierbare tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die ein Abweichen von dieser Vermutung rechtfertigen.

Die Weiterleitung eines Wahlvorschlags an die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde erfolgt dementsprechend nicht routinemäßig (keine Regelanfrage), sondern ausschließlich anlassbezogen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte berechnete Zweifel daran begründen, dass die Bewerberin oder der Bewerber jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintritt. § 45d Abs. 7 NKWG ist insoweit als verfahrensrechtliche Ausnahmenvorschrift ausgestaltet. Sie durchbricht die Verfassungstreuevermutung nur dann, wenn konkrete, objektivierbare Umstände einen solchen Anlass begründen. Die Vorschrift dient nicht der vorsorglichen oder flächendeckenden Überprüfung von Bewerberinnen und Bewerbern, sondern eröffnet ein Prüfverfahren ausschließlich für begründete Einzelfälle, in denen die bestehende Vermutung der Verfassungstreue erschüttert sein kann.

Ob die Verfassungstreuevermutung im Einzelfall erschüttert ist, richtet sich nach dem Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte im Sinne des § 45d Abs. 7 NKWG.

2. „Tatsächliche Anhaltspunkte“ – Bedeutung und Abgrenzung

Tatsächliche Anhaltspunkte im Sinne des § 45d Abs. 7 NKWG sind objektiv feststellbare Sachverhalte oder Umstände, die – ohne einen Vollbeweis zu erfordern – über bloße Vermutungen hinausgehen und bei verständiger Würdigung geeignet sind, berechnete Zweifel an der Gewähr der Verfassungstreue zu begründen.

Berechnete Zweifel liegen vor, wenn die festgestellten Umstände – einzeln oder in ihrer Gesamtheit – von hinreichendem Gewicht sind, um bei objektiver Betrachtungsweise ernste Besorgnis an der künftigen verfassungstreuen Amtsführung auszulösen (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 25.08.2025 - 10 B 11032/25.OVG). Die Bezugnahme auf berechnete Zweifel verdeutlicht, dass nicht jede Unklarheit oder Irritation ausreicht. Erforderlich ist vielmehr ein tragfähiger Tatsachenkern, der das Vertrauen in eine künftige verfassungstreue Amtsführung erschüttern kann.

Tatsächliche Anhaltspunkte müssen auf konkreten nachprüfbaren Tatsachen beruhen und können sich insbesondere ergeben aus:

- dokumentierten Handlungen (z. B. Teilnahme an Demonstrationen oder Veranstaltungen, Verteilen von Flugblättern, Wahlaufrufe),
- belegten öffentlichen Aussagen (z. B. Interviews, Reden, Veröffentlichungen, Postings in sozialen Medien),
- bekannten Mitgliedschaften oder Funktionen in extremistischen Parteien, Vereinigungen oder sonstigen Organisationen,
- sonstigen überprüfbaren Erkenntnissen (z. B. aus offen zugänglichen Berichten des Verfassungsschutzes oder aus gerichtlichen Verfahren).

Nicht ausreichend sind Gerüchte, bloße Vermutungen, pauschale Zuschreibungen, nicht überprüfbare Hinweise sowie bloße subjektive Befürchtungen. Hinweise dürfen nur berücksichtigt

werden, wenn ihr tatsächlicher Gehalt feststellbar und einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist.

Entscheidend ist, ob die festgestellten tatsächlichen Anhaltspunkte bei verständiger Würdigung Anlass zu der Prognose geben, dass berechnigte Zweifel daran bestehen, dass die Bewerberin oder der Bewerber künftigher jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird. Die Prognoseentscheidung erfolgt insoweit auf der Grundlage der Darstellung in Abschnitt II Nr. 2.

Für die Anwendung des § 45d Abs. 7 NKWG bedeutet dies, dass der Begriff der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ eng auszulegen ist. Das mit § 45d Abs. 7 NKWG eingeführte neue Prüfverfahren ist zurückhaltend und strikt anlassbezogen in Anspruch zu nehmen. Es darf insbesondere nicht dazu dienen, politische Auffassungen inhaltlich zu bewerten oder missliebige Bewerberinnen und Bewerber aus dem demokratischen Wettbewerb auszuschließen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine fehlerhafte, zur Nichtzulassung führende Entscheidung selbst bei einer späteren Korrektur im Wahlprüfungsverfahren nicht ohne fortwirkende nachteilige Folgen für die betroffene Bewerberin oder den betroffenen Bewerber bleibt.

Dies prägt zugleich die praktischen Anforderungen an das Vorgehen der Wahlorgane: Für die Wahlleitung besteht insbesondere keine Verpflichtung, dem Wahlausschuss jeden eingegangenen Wahlvorschlag im Hinblick auf eine Prüfung der Verfassungstreue vorzulegen. Eine solche Pflicht ist gesetzlich nicht vorgesehen und erscheint auch tatsächlich entbehrlich, da die überwiegende Zahl der Wahlvorschläge keinen Anlass zu Zweifeln – insbesondere im Hinblick auf die Verfassungstreue – bietet.

Ergeben sich jedoch im Einzelfall – insbesondere in Bezug auf die Wählbarkeitsvoraussetzung der Verfassungstreue – rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten, kann eine frühzeitige Einbindung des Wahlausschusses angezeigt sein. Wird der Wahlausschuss bereits vor der eigentlichen Zulassungsentscheidung beteiligt, ist zu beachten, dass bloße Bedenken einzelner Mitglieder für sich genommen nicht ausreichen, um eine Überprüfung zu veranlassen. Maßgeblich ist vielmehr die Entscheidung des Wahlausschusses als Kollegialorgan nach Maßgabe der Mehrheitsverhältnisse.

3. Übersicht über Extremismusphänomene

Um beurteilen zu können, ob tatsächliche Anhaltspunkte für berechnigte Zweifel an der Verfassungstreue bestehen, ist es zunächst wichtig, einen Überblick über bestehende Extremismusphänomene zu erhalten, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten.

Der freien Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist der Diskurs um Erneuerung und Innovation immanent. Die Demokratie gewährt auch radikalen politischen Auffassungen und Aktivitäten Raum, solange die Grundprinzipien der Verfassungsordnung unverletzt bleiben. Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist im Grundgesetz verankert.

Sobald sich Aktivitäten aber gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Kernbestand der Verfassung richten (siehe dazu Abschnitt II Nr. 3), handelt es sich um extremistische Bestrebungen und verfassungsfeindliche Ziele.

Extremismus lässt sich dabei in unterschiedliche Phänomenbereiche unterteilen: Rechtsextremismus, Linksextremismus, Islamismus und Extremismus mit Auslandsbezug.

(1.) Rechtsextremismus

Eine in sich geschlossene rechtsextremistische Ideologie gibt es nicht. Vielmehr werden mit dem Begriff Rechtsextremismus Ideologeelemente erfasst, die in unterschiedlicher Intensität

und mit unterschiedlicher Stoßrichtung der weltanschaulichen Überzeugung von einer Ungleichwertigkeit der Menschen Ausdruck verleihen. Zu nennen sind im Einzelnen:

- aggressive menschenverachtende Fremdenfeindlichkeit,
- Antisemitismus,
- Rassismus,
- Unterscheidung von „lebenswertem“ und „lebensunwertem“ Leben,
- Überhöhung des eigenen Volkes bei gleichzeitiger Abwertung anderer Nationen und Völker (Nationalismus),
- Vorstellung einer rassistisch verstandenen homogenen Volksgemeinschaft (Volksgemeinschaftsdenken),
- Individualrechte verneinendes, dem Führerprinzip verpflichtetes Kollektivdenken (völkischer Kollektivismus),
- Behauptung „natürlicher“ Hierarchien (Biologismus),
- Betonung des Rechts des Stärkeren (Sozialdarwinismus),
- Ablehnung demokratischer Regelungsformen bei Konflikten,
- Übertragung militärischer Prinzipien auf die zivile Gesellschaft (Militarismus),
- Geschichtsrevisionismus (Relativierung der Verbrechen des Nationalsozialismus),
- Ethnopluralismus (Forderung nach strikter räumlicher und kultureller Trennung verschiedener Ethnien).

(2.) Linksextremismus

Linksextremisten streben die revolutionäre Beseitigung der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland an.

Für die Ideologie des deutschen Linksextremismus sind die beiden ideengeschichtlichen Grundströmungen des 19. Jahrhunderts, Marxismus und Anarchismus von fundamentaler Bedeutung. Linksextremistinnen und Linksextremisten greifen die in der amerikanischen Menschenrechtserklärung von 1776 und die im Zusammenhang mit der Französischen Revolution von 1789 proklamierten Werte Freiheit und Gleichheit in radikaler Zuspitzung auf und wollen den demokratischen Rechtsstaat zum Teil auch auf revolutionärem und gewaltsamem Wege überwinden, um ihn durch eine klassenlose bzw. herrschaftsfreie Gesellschaft zu ersetzen.

Kommunistische Gruppierungen wollen das bestehende politische System zerschlagen. Sie streben über die Errichtung einer Diktatur des Proletariats unter Führung einer „proletarischen Avantgarde“ das Absterben des Staates an und wollen ihn durch eine klassenlose Gesellschaft ersetzen. Marxistisch-leninistische Parteien wie die „Deutsche Kommunistische Partei“ (DKP), die „Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands“ (MLPD) halten daher an der Idee einer Revolution der Arbeiterklasse fest.

Demgegenüber propagieren anarchistische Gruppierungen die Überwindung des bestehenden politischen Systems auf dem Wege massenhaften zivilen Ungehorsams und „vorbildhafter“ Selbstorganisation. Anarchistinnen und Anarchisten lehnen generell Machtstrukturen und Hierarchien und somit den Staat, seine Institutionen und Repräsentanten ab. Sie streben unmittelbar nach einer Revolution eine herrschaftsfreie Gesellschaft an.

Kommunismus und Anarchismus unterscheiden sich vor allem in der Bewertung der Freiheitsrechte. So überdeckt der übersteigerte Gleichheitsbegriff kommunistisch ausgerichteter Organisationen die individuellen Freiheitsrechte. Steht bei Kommunistinnen und Kommunisten primär das Kollektiv im Vordergrund, so ist es im Anarchismus das Individuum. Beide orientieren sich an der Utopie einer klassen- bzw. herrschaftsfreien Ordnung, d. h. an dem Ideal der vollkommenen Befreiung des Menschen von allen gesellschaftlichen, politischen, ökonomischen, religiösen und kulturellen Zwängen. Anarchistinnen und Anarchisten, die in ihrem konkreten politischen Handeln diesen utopischen Entwurf vorzuleben versuchen, verneinen auf

Machtstrukturen beruhende Zwischenstadien zur Realisierung dieser klassenlosen Gesellschaft wie die von Kommunisten angestrebte Diktatur des Proletariats.

Das aus sozialer Marktwirtschaft und demokratischem Rechtsstaat bestehende westliche Gesellschaftsmodell und die dies repräsentierenden Mächte, allen voran die USA und ihre Verbündeten sowie westlich geprägte Bündnissysteme wie die NATO und die Europäische Union (EU), stehen für den Gegenentwurf zum ideologischen Weltbild der Linksextremistinnen und Linksextremisten. Letztere eint ihre zentralen Feindbilder. Die linksextremistische Kritik konzentriert sich vor allem auf die (internationalen) Großkonzerne, die NATO und ihre Führungsmacht, die USA. Die Verantwortung für internationale Konflikte und Krisen verorten sie im Westen. Die wechselweise als kapitalistisch oder neoliberal bezeichnete westliche Wirtschaftsordnung wird grundsätzlich als Ausbeutung des Menschen durch den Menschen abgelehnt.

(3.) Islamismus

Der Islamismus ist eine politische Ideologie, deren Anhänger sich auf religiöse Normen des Islams berufen und diese politisch ausdeuten. Auch wenn der Begriff des Islamismus auf den Islam hindeutet, ist diese politische Ideologie deutlich von der im Rahmen der Religionsfreiheit durch das Grundgesetz geschützten Religion des Islams zu trennen.

Islamisten sehen in der Religion des Islams nicht nur eine Religion, sondern auch ein rechtliches Rahmenprogramm für die Gestaltung aller Lebensbereiche: Von der Staatsorganisation über die Beziehungen zwischen den Menschen bis ins Privatleben des Einzelnen. Islamismus beginnt dort, wo religiöse islamische Normen als für alle verbindliche Handlungsanweisungen gedeutet und – bisweilen unter Zuhilfenahme von Gewalt – durchgesetzt werden sollen.

- Gemeinsamkeit von islamistischen Organisationen

Islamistischen Organisationen und Bewegungen haben bei aller Unterschiedlichkeit gemein, dass sie Gesellschaften anstreben, die durch die islamische Rechtsordnung der Scharia organisiert sind. Der Interpretationsspielraum dafür, was die Scharia genau beinhaltet, ist groß. Islamisten verstehen die Scharia als von Gott verordnete Rechtsordnung für Staat und Gesellschaft. Sie richten sich in ihrer politisierten Interpretation der Scharia oft auch gegen die Mehrheit der Muslime, die in diesen islamischen Regeln ausschließlich einen Leitfaden für ihre individuelle religiöse Praxis sehen. Islamisten beanspruchen für sich oftmals, wie etwa im Falle der Scharia oder auch des Jihads, die inhaltliche Deutungshoheit über religiöse Begriffe und Konzepte, die allen Muslimen zu eigen sind, und politisieren diese.

Die wörtliche Übersetzung des Begriffs „Jihad“ ist „Anstrengung“ oder „Bemühung“. Es gibt zwei Formen des Jihad: die geistig-spirituelle Bemühung des Gläubigen um das richtige religiöse und moralische Verhalten gegenüber Gott und den Mitmenschen („großer Jihad“) sowie der kämpferische Einsatz zur Verteidigung oder Ausdehnung des islamischen Herrschaftsgebiets („kleiner Jihad“). Von militanten Gruppen wird der Jihad häufig als religiöse Legitimation für Terroranschläge verwendet.

- Widerspruch zur verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland

In seinem Absolutheitsanspruch widerspricht der Islamismus in erheblichen Teilen der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Insbesondere werden durch die islamistische Ideologie die demokratischen Grundsätze der Trennung von Staat und Religion, der Volkssouveränität, der religiösen und sexuellen Selbstbestimmung, der Gleichstellung der Geschlechter sowie das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit verletzt.

So werden z. B. Frauen von Islamisten nach deren Schiavenerständnis im Hinblick auf das Erb- und Familienrecht benachteiligt. Die Herabwürdigung einer Frau wird beispielsweise dadurch deutlich, dass die Zeugenaussage eines Mannes in einigen Bereichen so schwer wiegt wie die zweier Frauen. Juden und Christen, die die Herrschaft des islamischen Staates akzeptieren, dürfen ihre Religion ausüben, müssen aber Sondersteuern zahlen. Ebenso drängen Islamisten auf die unbedingte Rechtmäßigkeit der sogenannten Hadd-Strafen, die für Vergehen wie „Diebstahl“ oder „Unzucht“ Körperstrafen vorsehen, die von der Amputation der rechten Hand bis hin zur Todesstrafe reichen.

- Verschiedene islamistische Organisationen

Das islamistische Spektrum setzt sich zusammen aus Organisationen, die bestrebt sind, innerhalb des vom Staat vorgegebenen rechtlichen Rahmens ihre Ziele durchzusetzen und z. B. Gewalt ablehnen.

Ebenso umfasst es islamistische Organisationen, die Gewalt als ein Mittel unter vielen befürworten und diese unter Umständen in akuten Konflikten, zumeist in dem Herkunftsland ihrer Akteure, anwenden. Die HAMAS und die Hizb Allah sind Beispiele dafür. Darüber hinaus zählen zum islamistischen Spektrum auch terroristische Organisationen, die vorwiegend zum Mittel der Gewalt greifen und staatliche Strukturen offen bekämpfen. Dazu zählen jihadistische Organisationen wie al-Qaida oder der sogenannte Islamische Staat (IS).

- Salafismus

Entsprechend zu diesen drei Ausformungen des Islamismus stellt sich der Salafismus dar. Die meisten Anhänger dieser islamistischen Bestrebung, sogenannte politische Salafisten, lehnen zumindest verbal Gewalt als Mittel ab. Die sogenannten jihadistischen Salafisten hingegen, im Vergleich zu den politischen Salafisten eine Minderheit, propagieren als primäres Mittel Gewalt, um ihre politischen Ziele zu erreichen.

(4.) Extremismus mit Auslandsbezug

Extremistische Organisationen mit Auslandsbezug versuchen politische Konflikte, die ihren Ursprung in der Herkunftsregion der jeweiligen Gruppierung haben, auf deutschem Boden auszutragen.

Im Unterschied zum Islamismus liegt die Zielsetzung dieser Gruppen überwiegend in der Durchsetzung linksextremistischer, separatistischer oder nationalistischer bzw. rassistischer Vorstellungen, die regelmäßig auf radikale Veränderungen der politischen Verhältnisse in den Heimatregionen abzielen. Die Situation im Herkunftsland ist dabei richtungsweisend für die Intensität des Auftretens und auch das Militanzniveau in Deutschland. Extremistische türkische und kurdische Gruppierungen bilden in Niedersachsen den Schwerpunkt der Beobachtung des Verfassungsschutzes.

Die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder verstehen unter Extremismus mit Auslandsbezug daher nichtislamistische, aber extremistische Aktivitäten von Personen, wenn

- in Deutschland entsprechende politische Auseinandersetzungen mit Gewalt ausgetragen werden und dadurch die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährdet wird,
- diese sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung wenden,
- vom Bundesgebiet ausgehende Gewaltaktionen in anderen Staaten durchgeführt oder vorbereitet und dadurch auswärtige Belange der Bundesrepublik gefährdet werden oder

- Bestrebungen verfolgt werden, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung oder das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind.

Die in Deutschland agierenden Gruppierungen werden i. d. R. durch politisch-strategische Vorgaben aus dem Heimatland gesteuert. Deutschland wird dabei in erster Linie als sicherer Rückzugsraum betrachtet, in dem Geld gesammelt, rekrutiert, mobilisiert und propagiert wird und von dem aus gewaltsame Aktionen im eigentlichen Bezugsland vorbereitet werden können. In Abhängigkeit der Entwicklung im Heimatland ist gelegentlich auch mit gewalttätigen Aktionen in Deutschland zu rechnen. Die Propaganda für die jeweilige politische Vorstellung und Mobilisierungsaktionen, etwa für Demonstrationen, gehen dabei Hand in Hand und werden überwiegend über das Internet verbreitet. Soziale Netzwerke (z. B. Instagram) und Messenger-Apps (z. B. WhatsApp) dienen darüber hinaus der Gewinnung neuer Sympathisierender und Mitglieder. Auch Konflikte zwischen den widerstreitenden Gruppierungen treten in Deutschland auf und werden sowohl durch Propaganda als auch durch Gewaltanwendung sichtbar.

Wesentliche Akteure im Phänomenbereich „Extremismus mit Auslandsbezug“ in Niedersachsen sind

- die „Arbeiterpartei Kurdistan (PKK)“,
- die türkische rechtsextremistische „Ülkücü (Idealisten)-Bewegung“,
- die türkische „Marxistisch-Leninistische Kommunistische Partei“ („Marksist Leninist Komünist Partisi“, MLKP).

Tiefergehende Informationen zu den einzelnen Phänomenbereichen sind auf der Internetseite des Niedersächsischen Verfassungsschutzes abrufbar unter:
www.verfassungsschutz.niedersachsen.de

4. Mitgliedschaft in einer extremistischen Partei oder Organisation

Eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die Prüfung der Verfassungstreue als Voraussetzung der Wählbarkeit sowie dem damit einhergehenden Spannungsfeld zum passiven Wahlrecht kommt der Mitgliedschaft in einer extremistischen Partei oder Organisation zu. Sie weist gegenüber den in Abschnitt III Nr. 3 dargestellten Phänomenbereichen sowie den unter Abschnitt III Nr. 5 aufgeführten einzelnen Verhaltensweisen Besonderheiten auf, die eine gesonderte Betrachtung rechtfertigen. Während die Phänomenbereiche der systematischen Einordnung dienen und die Fallgruppen typischerweise punktuelle Verhaltensweisen erfassen, ist mit der Mitgliedschaft regelmäßig eine auf Dauer angelegte organisatorische Einbindung verbunden. Die Mitgliedschaft ist daher im Rahmen der Prognose eigenständig zu würdigen.

Im Hinblick auf Parteimitgliedschaften ist im Spannungsfeld von Parteienprivileg (Art. 21 Abs. 2 und 4 GG), Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) zu klären, welche Bedeutung der Mitgliedschaft in einer politischen Partei oder der Kandidatur für eine politische Partei zukommt, deren Ziele oder Ausrichtung als verfassungsfeindlich bewertet werden, die jedoch nicht durch das Bundesverfassungsgericht verboten ist.

Nach vorherrschender Auffassung begründet regelmäßig die bloße Parteimitgliedschaft für sich genommen – auch bei einer Einstufung als gesichert extremistisch oder einer nach Maßgabe des jeweiligen Landesverfassungsschutzrechts vergleichbaren Einstufung (in Niedersachsen ist dies eine Einstufung als Beobachtungsobjekt nach § 6 NVerfSchG⁸) – allein noch nicht die Annahme einer fehlenden Verfassungstreue; sie entfaltet jedoch im Rahmen der

⁸ Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz vom 02.08.2021, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2025.

prognostischen Gesamtwürdigung eine erhebliche Indizwirkung für die fehlende Verfassungstreue (vgl. dazu ausführlich Nitschke, NdsVBl. 2025, 74, 78 ff. sowie BVerwG, Urteil v. 10.10.2025 – 2 C 15/23, Rn. 51 ff.). Angesichts der verfassungsrechtlichen Schutzmechanismen zugunsten politischer Parteien (Parteienprivileg, Demokratieprinzip, Allgemeinheit der Wahl) müssen aber zusätzliche individuelle Aktivitäten, die auf eine aktive oder identifikatorische Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen schließen lassen, hinzutreten, um von einer fehlenden Verfassungstreue ausgehen zu können (vgl. BVerwG, Urteil v. 18.05.2001 – 2 WD 42/00; Nitschke Nds.VBl. 2015, 74, 81). Maßgeblich ist eine einzelfallbezogene, prognostische Gesamtwürdigung, die insbesondere die konkreten personenbezogenen Umstände des parteipolitischen Engagements berücksichtigt und auf einer besonders sorgfältigen und ergebnisoffenen Prüfung beruht (vgl. BVerwG, Urteil v. 18.05.2001 – 2 WD 42/00; Nitschke, NdsVBl. 2025, 74, 81; Honer, NVwZ 2024, 705, 710; Masuch, NVwZ 2023, 1694, 1695; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 3000 423/08, S. 5; Höfling, in: BK zum GG, Art. 33 Rn. 209; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 25.08.2025 – 10 B 11032/25.OVG, Rn. 39 und 46). Bei den zitierten Entscheidungen ist zu beachten, dass es sich hierbei um Entscheidungen aus dem Bereich des allgemeinen Beamtenrechts handelt, die nicht den besonderen Maßstab der Wählbarkeitsvoraussetzung zum Gegenstand hatten. Dieser besondere Maßstab ist jedoch bei den im Rahmen einer Entscheidung über die Wahlzulassung im Raum stehenden besonders schweren Eingriffen in das passive Wahlrecht stets zugrunde zu legen.

Im Hinblick auf die hohe Bedeutung des passiven Wahlrechts und des freien Wahlzugangs ist für die Prüfung, ob bei einer Kandidatur als HVB belastbare Zweifel an der Verfassungstreue einer Bewerberin oder eines Bewerbers bestehen, von besonderer Bedeutung das bloße Zirkelschlüsse vermieden werden. Zwar würde eine Kandidatur als HVB als zusätzliche Aktivität zusammen mit der einen Verstoß gegen die Verfassungstreuepflicht indizierenden Mitgliedschaft in einer als gesichert extremistisch oder vergleichbar eingestuften Partei für Bestandsbeamtinnen und -beamten an sich regelmäßig die Einleitung eines Disziplinarverfahrens rechtfertigen und dürfte regelmäßig auch weitere disziplinarrechtliche Konsequenzen zur Folge haben. Es begegnet jedoch erheblichen Bedenken, wenn allein die Parteimitgliedschaft und die Kandidatur als HVB, ohne dass weitere tatsächliche Anhaltspunkte hinsichtlich der mangelnden Gewähr für die Verfassungstreue vorliegen, im Hinblick auf die Wählbarkeitsvoraussetzung als ausreichende Zweifel für die Gewähr der Verfassungstreue bewertet würden. Denn dies käme letztlich einem faktischen Ausschluss von der Möglichkeit der Teilnahme an Wahlen sowie von HVB-Kandidaturen für Mitglieder einer als gesichert extremistischen Partei gleich und wäre mit der Bedeutung des passiven Wahlrechts nicht vereinbar. Ähnlich sind Kandidaturen oder die Ausübung von Mandaten in kommunalen Vertretungen zu bewerten. Diese gehen typischerweise mit einer Kandidatur als HVB einher bzw. voran, so dass praktisch ein vergleichbarer Zusammenhang mit einem Eingriff in das passive Wahlrecht bestehen dürfte, wie dies bei der Kandidatur als HVB selbst der Fall ist.

Es bedarf deshalb zwingend zusätzlich weiterer vorwerfbarer individueller Aktivitäten oder Aussagen als Anhaltspunkte für die Prüfung der Gewähr der Verfassungstreue im Wahlverfahren.

Die Bedeutung der Parteimitgliedschaft bestimmt sich nach dem Grad der verfassungsschutzrechtlichen Einstufung:

➤ **Mitgliedschaft in einer als Verdachtsobjekt nach § 7 NVerfSchG eingestuften Partei**

→ Geringeres Indiz für Zweifel an der Verfassungstreue.

Die Mitgliedschaft und gegebenenfalls allgemein unterstützende Aktivitäten in einer Partei, die als Verdachtsobjekt – oder nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts vergleichbar – eingestuft ist, rechtfertigen allein regelmäßig keine negative Prognose, dass die Bewerberin oder

der Bewerber künftig nicht jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird. Nur auf dieser Grundlage ließen sich folglich keine „tatsächlichen Anhaltspunkte“ identifizieren, die eine Übermittlung der Daten der Bewerberin oder des Bewerbers zur Prüfung an die Kommunalaufsichtsbehörde rechtfertigen würden. Jedoch kann die Mitgliedschaft in einer als Verdachtsfall eingestuften Partei bei Hinzutreten weiterer entsprechender persönlicher Aktivitäten und Aussagen ein Indiz für Zweifel an der Verfassungstreue sein und Anlass für eine vertiefte Prüfung weiterer Einzelfallumstände bieten, aus der sich möglicherweise darüber hinausgehende konkrete, objektiv feststell- und nachprüfbare Tatsachen ergeben (siehe Abschnitt III Nr. 2), um berechnete Zweifel an der Gewähr, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten, zu begründen.

➤ **Mitgliedschaft in einer als Beobachtungsobjekt nach § 6 NVerfSchG bzw. gesichert extremistisch eingestuften Partei**

→ Starkes Indiz für Zweifel an der Verfassungstreue.

Die Mitgliedschaft in einer vom Bundesamt für Verfassungsschutz oder einer Landesverfassungsschutzbehörde als gesichert extremistisch – oder nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts vergleichbar eingestuften – Partei begründet aufgrund ihrer starken Indizwirkung regelmäßig die Verpflichtung zu einer Einzelfallprüfung personenbezogener Umstände, um etwaige darüberhinausgehende unterstützende Aktivitäten aufzuklären.

Maßstab ist, ob in dem Verhalten eine aktive inhaltliche Mitwirkung oder Mitgestaltung von Politik oder Programm der als gesichert extremistisch eingestuften Partei gesehen werden kann oder die Aktivität zur Aufrechterhaltung und zum Funktionieren von deren Parteiorganisation oder Parteiarbeit beiträgt. Ausreichend können auch Aktivitäten sein, die z. B. einen positiven Beitrag für das Vorankommen der Partei, die Wahl- oder Mitgliederwerbung oder die öffentliche Wahrnehmbarkeit der Partei leisten.

Relevante Aktivitäten sind insbesondere:

- die Wahrnehmung herausgehobener Parteifunktionen unabhängig von der Organisationsebene (z. B. Vorsitz, Kassenwart/in und die Stellvertretungen),
- Wahl-Kandidaturen sowie die Ausübung politischer Mandate auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene,
- finanzielle, organisatorische oder sonstige aktive Unterstützung der Partei.

Alleine nicht ausreichend sind regelmäßig:

- die bloße Mitgliedschaft,
- Wahl-Kandidaturen oder politische Mandate auf rein kommunaler Ebene.

Kandidaturen für Mandate oberhalb der kommunalen Ebene sowie die Wahrnehmung entsprechender Mandate erreichen regelmäßig ein solches Maß an politischer Bedeutung und öffentlicher Sichtbarkeit, dass hierin sowohl eine Mitwirkung an der Parteipolitik als auch ein wesentlicher Beitrag zur Funktionsfähigkeit der Parteiorganisation liegt. Gleiches gilt für herausgehobene Funktionsämter in einer Partei auf allen Organisationsebenen sowie in der Regel für alle Partei- und Funktionsämter oberhalb der Kreisebene, da diese typischerweise eine gesteigerte Mitwirkung umfassen und/oder regelmäßig organisatorische oder politische Steuerungs- und Koordinationsaufgaben wahrnehmen. Dies gilt in gesteigertem Maße für Kandidaturen und parlamentarische Mandate auf Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene, die regelmäßig eine prägende Mitwirkung an der politischen Ausrichtung der Partei und eine erhebliche Außenwirkung entfalten.

Demgegenüber sind ausschließliche Kandidaturen und Mandate auf rein kommunaler Ebene in Abwägung mit sowie unter Berücksichtigung der Tragweite des Eingriffs in das verfassungsrechtlich geschützte passive Wahlrecht in der Regel nicht ausreichend. Da schon Kandidaturen auf der kommunalen Ebene allein in der Regel keine relevante Aktivität darstellen, die geeignet wäre, berechnete Zweifel an der Verfassungstreue auszulösen, dürfen auch Aktivitäten, die sich unmittelbar aus der Kandidatur selbst ergeben, bei dieser Beurteilung keine Rolle spielen.

➤ **Mitgliedschaft oder Unterstützung nicht parteiförmiger, gesichert extremistischer Organisationen**

→ Starkes Indiz für Zweifel an der Verfassungstreue.

Die Mitgliedschaft in extremistischen Organisationen, die den Staat, seine verfassungsmäßige Ordnung oder seine Organe ablehnen, bekämpfen oder diffamieren, stellt regelmäßig einen besonders gewichtigen tatsächlichen Anhaltspunkt für berechnete Zweifel an der Verfassungstreue dar, insbesondere bei fortdauerndem oder hervorgehobenem Engagement.

Ein nicht abschließendes Verzeichnis extremistischer und extremistisch beeinflusster Organisationen ist der **Anlage 2** zu entnehmen.

5. Weitere Beispiele für Verhaltensweisen, die Zweifel an der Verfassungstreue begründen können

Nachfolgend werden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – typische Verhaltensweisen dargestellt, die für sich genommen und unabhängig von oder in Verbindung mit der Mitgliedschaft in einer extremistischen Partei oder Organisation als tatsächliche Anhaltspunkte für Zweifel daran in Betracht kommen, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber nicht die in § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG geforderte Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten.

Die Darstellung orientiert sich an konkreten Handlungen, Äußerungen oder sonstigen nach außen tretenden Verhaltensweisen und konkretisiert insoweit die zuvor dargestellten Phänomenbereiche. Den nachfolgenden Fallgruppen kommt keine eigenständige normative Bindungswirkung zu. Sie ersetzen weder die gebotene Prüfung des Einzelfalls noch rechtfertigen sie für sich genommen eine schematische Annahme fehlender Verfassungstreue. Maßgeblich ist vielmehr stets eine umfassende, einzelfallbezogene Gesamtwürdigung aller belastenden und entlastenden Umstände.

(1.) Menschenwürdeverletzende und diskriminierende Verhaltensweisen

Tatsächliche Anhaltspunkte können sich insbesondere ergeben aus:

- feindseligen, herabwürdigenden oder ausgrenzenden Äußerungen oder Handlungen gegenüber Personen oder Personengruppen,
- Aussagen oder Handlungen, die Menschen aufgrund persönlicher Merkmale (z. B. Geschlecht, Abstammung, Hautfarbe, Sprache, Herkunft, Behinderung, Alter, Glaube oder Weltanschauung, sexuelle Identität), eine geringere Wertigkeit zuschreiben oder ihnen die Gleichberechtigung absprechen,
- Verhaltensweisen, die ein strukturelles Abwertungs- oder Unterordnungsverhältnis anderer Menschen zum Ausdruck bringen (z. B. antiziganistische Diffamierungen von Sinti und Roma oder die aus religiösen Gründen erklärte Verweigerung grundlegender Gleichbehandlungsformen wie der Weigerung, Frauen die Hand zu geben, vgl. dazu OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 08.10.2019 – 10 A 11109/19),

- der Befürwortung oder Forderung rechtlicher Ungleichbehandlung bestimmter Bevölkerungsgruppen aufgrund ethnischer, kultureller oder weltanschaulicher Kriterien (so etwa die auf ethnokulturelle Homogenität abzielenden sog. „Remigrationskonzepte“, soweit diese auf rechtliche Abwertung, Entrechtung oder dauerhafte Ausgrenzung gerichtet sind, vgl. BVerwG, Urteil v. 24.06.2025 – 6 A 4.24; BVerwG, Urteil v. 19.04.2024 – 2 WD 9.23).

Maßgeblich ist, ob sich in dem Verhalten eine Missachtung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) oder des Gleichheitssatzes (Art. 3 GG) konkret manifestiert.

(2.) Antisemitisch geprägte Verhaltensweisen

Tatsächliche Anhaltspunkte können sich insbesondere ergeben aus:

- religiös, rassistisch, sozioökonomisch, kulturell oder verschwörungstheoretisch motivierten abwertenden, diffamierenden oder feindseligen Äußerungen sowie Gewalt gegenüber Jüdinnen und Juden als Personen oder Gruppe,
- der Verbreitung oder Unterstützung von Narrativen oder Verschwörungsmythen, die Jüdinnen und Juden pauschal negative Eigenschaften zuschreiben oder ihnen eine angebliche Macht oder Kontrolle über politische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Prozesse unterstellen (etwa Jüdinnen und Juden seien verantwortlich für Weltwirtschaftskrisen oder Kriege),
- der Leugnung, Relativierung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Verbrechen,
- Handlungen oder Äußerungen, die jüdische Einrichtungen (z. B. Schulen, Gebetsräume, Friedhöfe) oder jüdische Symbole gezielt herabwürdigen oder angreifen,
- der Delegitimierung des Existenzrechts des Staates Israel (Antizionismus).

(3.) Rassistisch motivierte Verhaltensweisen

Tatsächliche Anhaltspunkte können insbesondere vorliegen bei:

- Äußerungen oder Handlungen, die Menschen aufgrund äußerer Merkmale oder zugeschriebener Herkunft abwerten, ausgrenzen oder entmenslichen,
- der Verwendung besonders entwürdigender Darstellungsformen oder Schmähungen gegenüber bestimmten Personengruppen (Das Bundesverfassungsgericht hat bspw. das Nachahmen tierischer Laute gegenüber dunkelhäutigen Personen als die Menschenwürde verletzende Schmähung eingestuft, die nicht von der Meinungsfreiheit gedeckt ist, vgl. BVerfG, Beschluss v. 24.10.2022 – 1 BvR 19/22),
- der Befürwortung oder Forderung rechtlich ungleicher Behandlung aufgrund äußerer Merkmale.

(4.) Verharmlosung oder Verherrlichung nationalsozialistischer Herrschaft

Tatsächliche Anhaltspunkte können sich insbesondere ergeben aus:

- der Leugnung oder Relativierung der nationalsozialistischen Verbrechen sowie der deutschen Schuld am Ausbruch des Zweiten Weltkrieges (VG Berlin, Beschluss v. 5.04.2007 – 80 Dn 43.06),
- dem Bestreiten des Holocausts (Bay. VGH, Urteil v. 11.07.2007 – 16a D 06.2094),
- der Verherrlichung zentraler Elemente des nationalsozialistischen Systems, wie z. B. des Führerkults (u. a. Hitler-Gruß, Gratulieren am Geburtstag Adolf Hitlers),
- der Verwendung einschlägiger Symbole, Kennzeichen oder Codes mit zustimmender oder verharmlosender Zielrichtung (bspw. Hakenkreuzfahne, Wolfsangel, Odal- und Sig-Rune, Horst-Wessel-Lied, Totenkopf, PKW-Wunschkennzeichen mit „HK“)

(„Hauptkampflinie“) oder „88“ („Heil Hitler“), vgl. BVerwG, Urteil v. 17.11.2017 – 2 C 25.17),

- sonstigen Verhaltensweisen, die eine positive Bezugnahme auf die nationalsozialistische Herrschaft erkennen lassen.

(5.) Reichsbürgertypische oder staatlich delegitimierende Verhaltensweisen

Tatsächliche Anhaltspunkte können sich insbesondere ergeben aus Verhaltensweisen, in denen die Geltung der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland konkret in Abrede gestellt wird, etwa durch:

- ausdrückliches Bestreiten der rechtlichen Existenz, Souveränität oder Legitimität der Bundesrepublik Deutschland (vgl. VG Stade, Urteil v. 19.03.2025 – 1 A 90/23; vgl. VG Minden, Beschluss v. 20.08.2025 – 2 L 1643/25),
- Leugnung der Geltung des Grundgesetzes oder der bestehenden Rechtsordnung,
- entsprechende öffentliche oder digital verbreitete Aussagen, die der staatlichen Rechtsordnung den Geltungsanspruch absprechen (z. B. „Die BRD steht unter Zwangsverwaltung der Alliierten“, „Die BRD ist eine GmbH“, vgl. VG Stade, Urteil v. 19.03.2025 – 1 A 90/23),
- die Verwendung typischer Argumentationsmuster, Symbole oder Dokumente, die auf eine Ablehnung der staatlichen Ordnung gerichtet sind (z. B. Verwendung sog. „Lebenderklärungen“ (pseudo-öffentliche Urkunde mittels Daumenabdrucks), „Gelbe Scheine“, Fantasiedokumente oder ideologisch geprägte Schreiben an Gerichte und Behörden),
- Handlungen, die die Zugehörigkeit zur staatlichen Rechtsordnung demonstrativ in Frage stellen (etwa die Beantragung eines Staatsangehörigkeitsausweises nach dem „RuStAG 1913“ unter Angabe früherer Gliedstaaten (z. B. „Königreich Preußen“ oder „Königreich Bayern“) als Geburts- oder Wohnort, das ostentative Abgeben amtlicher Ausweisdokumente oder die Teilnahme an einschlägigen Veranstaltungen der Szene.

Derartiges Verhalten ist regelmäßig geeignet, erhebliche Zweifel an der Verfassungstreue zu begründen (vgl. BVerwG, Urteil v. 12.05.2022 – 2 WD 10.21; BVerwG, Urteil v. 02.12.2021 – 2 A 7/21; VGH Bayern, Urteil v. 20.07.2022 – 16 a D 20.1464; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil v. 15.03.2018 – 10 L 9/17; VG Magdeburg, Urteil v. 30.3.2017 – 15 A 16/16; VG Düsseldorf, Beschluss v. 29.08.2018 – 38 L 1841/18.BDG; VG Ansbach, Urteil v. 29.11.2018 – AN 13a D 18.00600, Nds. OVG, Urteil v. 14.03.2023 - 3 LD 7/22).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann bereits das Erwecken des Anscheins einer hohen Identifikation mit der Reichsbürgerbewegung eine erhebliche Pflichtverletzung begründen, auch wenn im Einzelfall keine darüberhinausgehende, ausdrücklich formulierte verfassungsfeindliche Gesinnung festgestellt werden kann (BVerwG, Urteil v. 12.05.2022 – 2 WD 10.21 unter Verweis auf BVerwG, Urteil v. 18.06.2020 – 2 WD 17.19, BVerwGE 168, 323).

(6.) Verhaltensweisen mit ideologischer Relativierung individueller Freiheitsrechte

Anhaltspunkte können insbesondere vorliegen, wenn sich aus konkreten Äußerungen oder Handlungen ergibt, dass:

- individuelle Freiheitsrechte, die Gleichwertigkeit oder die personale Würde einzelner zugunsten kollektiver, ideologischer oder religiöser Vorgaben bzw. Ziele untergeordnet oder aufgehoben werden sollen,

- ein homogenes ideologisiertes Kollektiv oder eine homogene Volks-, Gemeinschafts- oder Glaubensordnung befürwortet wird, in der individuelle Abweichungen als unerwünscht gelten,
- auf Ideologien mit umfassendem Wahrheits- oder Gehorsamsanspruch (z. B. nationalsozialistische oder kommunistische Konzepte) positiv Bezug genommen wird und die Wahrheit einer solchen Ideologie untergeordnet werden soll,
- der Vorrang weltanschaulicher oder religiöser Gebote vor staatlichen oder gesetzlichen Regelungen gefordert wird (z. B. islamistische, salafistische oder sektentypische Vorstellungen; vgl. zu Scientology VG Berlin, Urteil v. 31.05.2016 – VG 4 K 295.14),
- ein ausgeprägtes „Freund-Feind-Schema“ verwendet wird, das Andersdenkende delegitimiert oder als bekämpfungswürdig einordnet.

Entscheidend ist, ob sich in den o.g. Verhaltensweisen eine praktische Infragestellung zentraler Verfassungsprinzipien zeigt.

(7.) Fundamentale Ablehnung des Staates oder der verfassungsmäßigen Ordnung

Politische Kritik – auch in grundsätzlicher oder polemischer Form – sowie der Protest gegen staatliches Handeln oder einzelne politische Maßnahmen, stellen für sich genommen keinen Anhaltspunkt für eine verfassungsfeindliche Haltung dar.

Anhaltspunkte können jedoch vorliegen, wenn sich aus Äußerungen oder Handlungen ergibt, dass:

- die bestehende verfassungsmäßige und rechtsstaatliche Ordnung insgesamt oder in ihrem menschenrechtlichen Kernbestand missachtet oder abgelehnt wird (BVerwG, Urteil v. 19.04.2024 - 2 WD 9.23),
- bestimmten Personengruppen die Menschenwürde oder Grund- und Freiheitsrechte abgesprochen, ihre rechtlich erworbenen Status- oder Teilhaberechte entwertet oder ihnen mit rechtsstaatswidrigen Mitteln begegnet werden soll, etwa durch Ausgrenzung, Entrechtung oder Vertreibung,
- rechtsstaatliche Verfahren oder Institutionen gezielt delegitimiert oder verächtlich gemacht werden (z. B. durch die Verunglimpfung staatlicher Symbole oder Verfassungsorgane, vgl. §§ 90a, 90b StGB). Hierunter fällt auch die Ablehnung von Normen und Regeln eines modernen demokratischen Verfassungsstaates und die Forderung, diesen durch eine egalitäre Gesellschaft radikaler Gleichheit ersetzen zu wollen (z. B. kommunistische und anarchistische Vorstellungen).

6. Fehlende Distanzierung

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt die Pflicht zur Verfassungstreue mehr als ein bloß formales oder innerlich distanzierter Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Erforderlich ist vielmehr eine aktive innere Bindung an deren grundlegende Prinzipien sowie ein nach außen erkennbares Eintreten für diese Prinzipien im gesamten Verhalten der Bewerberin oder des Bewerbers. Diese Bindung zeigt sich insbesondere darin, dass die bestehende Verfassungs- und Rechtsordnung anerkannt, beachtet und als schützenswert verstanden wird (BVerfG, Beschluss v. 22.05.1975 – 2 BvL 13/73; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 25.08.2025 – 10 B 11032/25.OVG).

Hieraus folgt zugleich die Pflicht, sich klar und eindeutig von Gruppen, Bestrebungen oder Aktivitäten zu distanzieren, die den Staat, seine verfassungsmäßigen Organe oder die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen oder herabwürdigen. Dies schließt ein, auch in Krisensituationen und bei schwerwiegenden gesellschaftlichen oder politischen Konflikten – sowohl im dienstlichen als auch im außerdienstlichen Bereich – eindeutig für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Kommen Beamtinnen und Beamte diesen

Anforderungen nicht nach, verletzen sie ungeachtet ihrer Beweggründe die verfassungsrechtlich vorgegebene Pflicht zur Verfassungstreue (BVerfG, Beschluss v. 22.05.1975 – 2 BvL 13/73; BVerfG, Beschluss v. 6.05.2008 – 2 BvR 337/08).

Ein verfassungsrechtlich relevantes Illoyalitätsverhalten kann dabei auch dann vorliegen, wenn eine Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen nicht aus eigener Überzeugung, sondern aus anderen Motiven – etwa aus Solidarität, Provokationsabsicht oder taktischen Erwägungen – erfolgt. Maßgeblich ist insoweit nicht die innere Motivation, sondern das nach außen hervortretende Verhalten, das objektiv als Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen wahrgenommen werden kann (vgl. BVerwG, Urteil v. 18.06.2020 – 2 WD 17.19). Diese Maßstäbe gelten entsprechend auch für Bewerberinnen und Bewerber um das Amt der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten.

Als tatsächlicher Anhaltspunkt für berechtigte Zweifel an der Gewähr der Verfassungstreue kann in diesem Zusammenhang insbesondere bereits ausreichen:

- das Erwecken eines nach außen erkennbaren verfassungsfeindlichen Anscheins, dem die Bewerberin oder der Bewerber nicht aktiv und nachvollziehbar entgegengetreten ist (sog. „böser Schein“; vgl. BVerwG, Urteil v. 12.05.2022 – 2 WD 10.21),
- die wiederholte aktive Unterstützung oder Billigung politischer Konzepte oder Forderungen mit verfassungsrechtlich bedenklichem Inhalt, ohne eine hinreichende Distanzierung von deren menschen- oder rechtsstaatswidrigen Implikationen (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 25.08.2025 – 10 B 11032/25.OVG),
- das Ausbleiben einer Reaktion auf entsprechende Vorhalte oder Nachfragen, etwa im Rahmen einer Anhörung, soweit dadurch bestehende Zweifel an der Verfassungstreue nicht ausgeräumt werden.

7. Beispiele ohne ausreichendes Gewicht für berechtigte Zweifel

Die nachfolgenden Hinweise verdeutlichen, dass tatsächliche Anhaltspunkte nicht schematisch oder typisierend bewertet werden dürfen. Sie sind vielmehr stets im Kontext des konkreten Einzelfalls zu würdigen und reichen für sich genommen regelmäßig nicht aus, um berechtigte Zweifel an der Gewähr der Verfassungstreue zu begründen. Die Verfassungstreue kann insbesondere nicht anhand bloßer Gesinnungszuordnungen, geschmacklicher Bewertungen oder sozialer Milieuzugehörigkeiten beurteilt werden. Maßgeblich ist vielmehr, ob eine nach außen tretende, rechtlich relevante und prognostisch bedeutsame Verhaltensweise vorliegt.

Die nachfolgenden Fallgruppen verdeutlichen typische Konstellationen, die für sich genommen regelmäßig nicht ausreichen, um berechtigte Zweifel im Sinne des § 45d Abs. 7 NKWG an der Verfassungstreue zu begründen:

- die bloße passive Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen Partei oder Vereinigung mit verfassungsfeindlichen Tendenzen oder die Teilnahme an einzelnen Veranstaltungen, sofern keine weiteren belastenden Umstände hinzutreten. Eine Mitgliedschaft kann eine Indizwirkung entfalten (vgl. Abschnitt III Nr. 4), genügt jedoch allein nicht für eine negative Prognose (vgl. BVerwG, Urteil v. 18.05.2001 – 2 WD 42/00; BVerwG, Urteil v. 10.10.2025 – 2 C 15/23),
- einmalige oder länger zurückliegende, nicht fortgeführte verfassungsfeindliche Aktivitäten oder Mitgliedschaften („Jugendsünden“), von denen eine glaubhafte, nachvollziehbare Distanzierung (keine „Lippenbekenntnisse“) stattgefunden hat,
- mediale Berichterstattung über eine Bewerberin oder einen Bewerber, politische Einordnungen oder öffentliche Kontroversen, soweit sie nicht auf selbstständig verifizierbaren Tatsachen beruhen.

Entsprechende Verhaltensweisen können erst dann prognostisch relevantes Gewicht erlangen, wenn sie in einen weiteren belastenden Kontext eingebettet sind oder in ihrer Gesamtschau Rückschlüsse auf eine andauernde oder verfestigte verfassungsfeindliche Einstellung zulassen. Erst wenn sich hieraus tatsächliche Anhaltspunkte von hinreichendem Gewicht ergeben, ist im Sinne des § 45d Abs. 7 Satz 1 NKWG das nachfolgend dargestellte gestufte Prüfverfahren einzuleiten.

IV. Gestuftes Prüfverfahren nach § 45d Abs. 7 NKWG

1. Erste Stufe: Prüfung durch die Wahlleitung bzw. den Wahlausschuss

Liegen der zuständigen Wahlleitung oder dem zuständigen Wahlausschuss tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber die Voraussetzung des § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG nicht erfüllt, sind die in § 21 Abs. 6 Nr. 1 NKWG genannten Daten der Bewerberin oder des Bewerbers (nicht unter § 21 Abs. 6 Nr. 1 NKWG fallen etwa die ggf. mit dem Wahlvorschlag eingereichten Formblätter mit Unterstützungsunterschriften) zusammen mit einer Darlegung der tatsächlichen Anhaltspunkte und gegebenenfalls dazu vorliegenden Unterlagen an die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde zur weiteren Prüfung der Verfassungstreue zu übermitteln.

Steht bereits fest, dass der Wahlvorschlag aus anderen Gründen nicht zuzulassen ist, ist eine Datenübermittlung wegen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ausgeschlossen (§ 45d Abs. 7 Satz 2 NKWG). Ist der Mangel des Wahlvorschlags hingegen heilbar, kann eine Übermittlung in Betracht kommen.

Maßgeblich für die Frage, ob tatsächliche Anhaltspunkte im Sinne des § 45d Abs. 7 NKWG vorliegen, ist die Kenntnis- und Bewertungslage der zuständigen Wahlleitung bzw. des zuständigen Wahlausschusses im Zeitpunkt der Entscheidung über die Einleitung des Überprüfungsverfahrens. Dabei ist nicht erforderlich, dass der Nachweis einer bereits verwirklichten Verletzung der Verfassungstreuepflicht erbracht wird; entscheidend ist vielmehr, ob auf der Grundlage feststellbarer Tatsachen ein hinreichender Anlass für die Einleitung des vorgesehenen Prüfverfahrens besteht (s. Abschnitt III Nr. 2).

Bei der Prüfung und Darlegung tatsächlicher Anhaltspunkte im Sinne des § 45d Abs. 7 NKWG ist besonders darauf zu achten, dass nur solche konkreten Sachverhalte oder Umstände Berücksichtigung finden, die hinreichend bestimmt, nachvollziehbar und objektivierbar sind, über bloße Wertungen, politische Zuschreibungen oder allgemeine Verdachtslagen hinausgehen und bei verständiger Würdigung geeignet sind, berechnete Zweifel an der Gewähr zu begründen, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten (s. Abschnitt III Nr. 2).

Die Prüfung durch Wahlleitung und Wahlausschuss beschränkt sich in diesem Stadium auf die Vorfrage der Weiterleitung an die Kommunalaufsichtsbehörde. Eine eigene abschließende Eignungs- oder Prognoseentscheidung ist hiermit nicht verbunden. Bestehen belastbare Zweifel daran, ob ein Sachverhalt das für eine Weiterleitung erforderliche Gewicht erreicht, ist dies bereits im Stadium der Anlassprüfung zu berücksichtigen; eine Weiterleitung kommt dann regelmäßig nicht in Betracht.

Entscheidet der Wahlausschuss erstmals in seiner Sitzung, die Kommunalaufsichtsbehörde an der Prüfung der Verfassungstreue einer Bewerberin oder eines Bewerbers zu beteiligen, kann über die Zulassung des betreffenden Wahlvorschlags in dieser Sitzung noch nicht abschließend entschieden werden. Die Beschlussfassung hat vielmehr unter Einbeziehung des Prüfungsergebnisses der Kommunalaufsichtsbehörde zu erfolgen. Hierfür ist ein weiterer

Sitzungstermin des Wahlausschusses erforderlich, für den eine gesonderte Niederschrift anzufertigen ist.

Die Wahlleitung und der Wahlausschuss haben die ihrer Entscheidung zugrunde gelegten tatsächlichen Anhaltspunkte sowie die Erwägungen zur Weiterleitung nachvollziehbar zu dokumentieren. (Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den Wahlorganen in Abschnitt III. Nr. 2 a. E. verwiesen.)

2. Zweite Stufe: Prüfung durch die Kommunalaufsichtsbehörde

Die Kommunalaufsichtsbehörde nimmt auf der Grundlage der von der Wahlleitung oder dem Wahlausschuss erhaltenen Daten und Anhaltspunkte eine eigene Prüfung vor. Gegenstand dieser Prüfung ist, ob die vorgetragenen tatsächlichen Anhaltspunkte tragfähig sind, welches Gewicht ihnen zukommt und ob sie geeignet sind, berechnete Zweifel an der Gewähr dafür zu begründen, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Zur sachgerechten Aufklärung kann sie hierbei ergänzend eigene Recherchen zu der betroffenen Person aus öffentlich zugänglichen Quellen (z. B. Presse, allgemein zugängliche Internetquellen und Social-Media-Beiträge etc.) heranziehen.

Die Prüfung der Kommunalaufsichtsbehörde ist nicht an die rechtliche Bewertung der Wahlleitung oder des Wahlausschusses gebunden. Sie nimmt vielmehr eine eigenständige, einzel-fallbezogenen und prognostischen Bewertung vor. Diese hat sich auf eine zukunftsgerichtete Einschätzung der Verfassungstreue zu beziehen, die auf einer besonders sorgfältigen und ergebnisoffenen Würdigung aller Umstände beruht (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 25.08.2025 – 10 B 11032/25.OVG; Nitschke NdsVBl. 2025, 74).

Die Kommunalaufsichtsbehörde übt im Rahmen der zweiten Stufe keine Weisungs- oder Ersatzentscheidung gegenüber dem Wahlausschuss aus. Ihre Prüfung begründet keinen Automatismus im Hinblick auf die Entscheidung über die Zulassung des Wahlvorschlages, sondern dient der sachlichen Vertiefung und Absicherung der Entscheidungsgrundlage für den betroffenen Wahlausschuss.

3. (optional im Rahmen der 2. Stufe): Auskunftersuchen bei der Verfassungsschutzbehörde

Die Einholung von Auskünften bei der Verfassungsschutzbehörde ist kein eigenständiger Prüfungsschritt, sondern eine besondere Form der Erkenntniserweiterung der Kommunalaufsichtsbehörde. Die im Rahmen dieses gestuften Verfahrens gewonnenen Erkenntnisse dienen ausschließlich der Vorbereitung und nicht der Vorwegnahme der abschließenden Entscheidung über die Zulassung des Wahlvorschlages.

Ergibt die Prüfung durch die Kommunalaufsichtsbehörde, ggf. in Verbindung mit ergänzenden eigenen Recherchen, dass tatsächliche Anhaltspunkte für eine mögliche fehlende Verfassungstreue vorliegen, eine abschließende Beurteilung auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse jedoch noch nicht möglich ist, kann sie zur weiteren Aufklärung die niedersächsische Verfassungsschutzbehörde um Auskunft ersuchen (im Weiteren: Erkenntnisanfrage).

Ein solches Ersuchen stellt einen eigenständigen und erheblichen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar, insbesondere wenn dabei auch Erkenntnisse einbezogen werden, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnen wurden. Es setzt daher voraus, dass die bislang festgestellten tatsächlichen Anhaltspunkte bereits ein hinreichendes Gewicht erreichen und die Einholung weiterer Erkenntnisse zur sachgerechten Aufklärung erforderlich ist.

Die Erkenntnisanfrage ist kein regelhafter Verfahrensschritt, der ohne weiteres für alle Bewerberinnen und Bewerber durchgeführt wird. Sie erfolgt anlassbezogen und nur, soweit sie für

die weitere Sachverhaltsaufklärung und rechtliche Bewertung erforderlich ist. Sie kommt insbesondere in Betracht, wenn die vorliegenden Anhaltspunkte auch nach eigenständiger Bewertung durch die Kommunalaufsichtsbehörde weiterhin Zweifel daran rechtfertigen, dass die Bewerberin oder der Bewerber die Gewähr dafür bietet jederzeit für die freiheitliche demokratischen Grundordnung einzutreten.

Das Auskunftersuchen dient dabei ausschließlich der sachgerechten Ergänzung und Absicherung der der Kommunalaufsichtsbehörde bereits vorliegenden Erkenntnisgrundlage und ersetzt nicht die durch die Kommunalaufsichtsbehörde selbst vorzunehmende eigene Bewertung.

Übermittelt die Verfassungsschutzbehörde der Kommunalaufsichtsbehörde einschlägige Erkenntnisse, beziehen sich diese regelmäßig auf das politische Verhalten der betroffenen Person. Die aus Sicht der Verfassungsschutzbehörde relevanten, offenen und gerichtsverwertbaren Tatsachen können insbesondere in Form wörtlicher Zitate sowie durch eine Darstellung von Publikationen oder Aktivitäten der Bewerberin oder des Bewerbers mitgeteilt werden.

Diese Erkenntnisse sind von der Kommunalaufsichtsbehörde in eine eigene Würdigung einzustellen, ob und mit welchem Gewicht sie für die Prognose der künftigen Verfassungstreue der Bewerberin oder des Bewerbers Bedeutung erlangen. Sie entfalten weder Bindungswirkung noch begründen sie einen Automatismus im Hinblick auf die Zulassungsentscheidung. Das Ergebnis dieser Prüfung bildet die Grundlage für die Entscheidung des Wahlausschusses über die Zulassung des Wahlvorschlags. Hierfür ist es zwingend erforderlich, dass die Kommunalaufsichtsbehörde der Wahlleitung und dem Wahlausschuss ein nachvollziehbar begründetes Prüfungsergebnis zur Verfügung stellt. Die Kommunalaufsichtsbehörde ist verpflichtet, sowohl eigene als auch von der Verfassungsschutzbehörde erhaltene Erkenntnisse vollständig an die Wahlorgane weiterzugeben.

Die Einbindung der Verfassungsschutzbehörde erfolgt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben des § 45d Abs. 7 Satz 4 NKWG sowie des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes (NVerfSchG). Art, Umfang und Inhalt einer etwaigen Auskunft liegen im pflichtgemäßen Ermessen der Verfassungsschutzbehörde; die Befugnisse und Übermittlungsregelungen des NVerfSchG bleiben unberührt. Bei der Entscheidung über eine Erkenntnisanfrage sind zudem die besonderen zeitlichen Anforderungen des Wahlverfahrens zu berücksichtigen. Das Verfahren ist so zu gestalten, dass die Entscheidung über die Zulassung des Wahlvorschlags innerhalb der wahlrechtlich vorgegebenen Fristen möglich bleibt.

V. Umgang des Wahlausschusses mit Erkenntnissen und Entscheidungsvorbereitung

1. Bedeutung der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörde

Die Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörde entfalten im Verfahren nach § 45d Abs. 7 NKWG keine Bindungswirkung für den Wahlausschuss. Sie begründen weder für sich genommen eine Entscheidung über die Zulassung oder Nichtzulassung eines Wahlvorschlags noch ersetzen sie die eigene rechtliche Würdigung durch die zuständigen Wahlorgane.

Sie stellen vielmehr ein Erkenntnismittel unter mehreren dar, das im Rahmen der Gesamtprüfung herangezogen werden kann, soweit es offene und gerichtsverwertbare Tatsachen betrifft. Erkenntnisse, die lediglich auf Bewertungen, Verdachtslagen oder nicht weiter konkretisierten Einschätzungen beruhen, sind entsprechend ihres Aussagegehalts zu gewichten.

Die vom Verfassungsschutz übermittelten Erkenntnisse sind stets in eine umfassende, einzel-fallbezogene Gesamtwürdigung einzustellen, in der sie gemeinsam mit den sonstigen tatsächlichen Anhaltspunkten zu bewerten sind. Ein Automatismus dahingehend, dass bereits das Vorliegen von Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörde berechnete Zweifel an der Gewähr der Verfassungstreue begründet, besteht nicht.

2. Ergebnis der Prüfung durch die Kommunalaufsichtsbehörde

Das Prüfungsergebnis ist als interne fachliche Stellungnahme auszugestalten, nachvollziehbar zu begründen und gemeinsam mit den zugrunde liegenden eigenen und ggf. von der Verfassungsschutzbehörde erhaltenen Erkenntnissen an die Wahlleitung und den Wahlausschuss zu übermitteln. Das Prüfergebnis der Kommunalaufsichtsbehörde begründet keinen Automatismus im Hinblick auf die Entscheidung über die Zulassung des Wahlvorschlages; es stellt keinen Verwaltungsakt dar und bindet den Wahlausschuss nicht. Das Prüfungsergebnis dient vielmehr ausschließlich der sachlichen Vorbereitung, der Entscheidungsfindung und der Absicherung der Entscheidung des Wahlausschusses. Eine vorherige Anhörung der Bewerberin oder des Bewerbers durch die Kommunalaufsichtsbehörde erfolgt nicht.

3. Entscheidung des Wahlausschusses

Der Wahlausschuss entscheidet über die Zulassung oder Nichtzulassung eines Wahlvorschlages eigenverantwortlich, weisungsfrei und mit Mehrheit. Maßgeblich ist, ob die Mehrheit der (anwesenden) Mitglieder des Wahlausschusses von berechtigten Zweifeln im Sinne des § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG überzeugt ist.

Der Entscheidung ist eine vollständige, sorgfältige und ausgewogene Würdigung aller Umstände des konkreten Einzelfalles zugrunde zu legen. Belastende und entlastende Gesichtspunkte sind gleichermaßen zu berücksichtigen, die Entscheidungsgründe nachvollziehbar zu dokumentieren.

Dem Wahlausschuss steht hierbei ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu. Die Entscheidung ist jedoch so zu begründen und zu dokumentieren, dass sie einer gerichtlichen Überprüfung standhält.

Vor einer ablehnenden Entscheidung ist der Bewerberin oder dem Bewerber rechtliches Gehör zu gewähren (spätestens in der Sitzung des Wahlausschusses). Die vorliegenden Erkenntnisse und Anhaltspunkte sind ihr oder ihm mitzuteilen. Die Bewerberin oder der Bewerber hat Gelegenheit, sich zu äußern, eigene Umstände darzulegen und sich soweit möglich von bestimmten Inhalten zu distanzieren. Die Reaktion ist in die Würdigung einzubeziehen. Das Ausbleiben einer Reaktion oder eine nicht überzeugende Erklärung kann die Negativprognose bestätigen.

VI. Datenverarbeitung und Datenschutz

1. Datenerhebung aus öffentlich zugänglichen Quellen

Die mit § 45d Abs. 7 NKWG verbundene Datenübermittlung sowie eine etwaige Erkenntnis-anfrage an die Verfassungsschutzbehörde greifen zusätzlich – neben den bereits verwirklichten Eingriff in das passive Wahlrecht – in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein. Insbesondere die Einbeziehung von Erkenntnissen, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden (§ 30 Abs. 2 NVerfSchG), stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar, der gesteigerte Anforderungen an Zweckbindung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit begründet.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Wahlleitung, Wahlausschuss und Kommunalaufsichtsbehörde ist daher strikt auf den Zweck der Prüfung der Wählbarkeitsvoraussetzung nach § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG beschränkt. Eine Nutzung für sonstige Zwecke des Wahlverfahrens oder darüber hinaus ist unzulässig. Die Verwendung der gewonnenen Erkenntnisse dient ausschließlich der Verbesserung und Absicherung der Entscheidungsgrundlage im Rahmen der Verfassungstreueprüfung. Eine darüber hinausgehende Nutzung, insbesondere eine Vorratsspeicherung, ist unzulässig.

Wahlleitungen, Wahlausschüsse und die Kommunalaufsichtsbehörde sind berechtigt, zur Feststellung tatsächlicher Anhaltspunkte personenbezogene Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen (z. B. Presseberichte, allgemein zugängliche Internetseiten, öffentlich einsehbare Social Media Profile) zu erheben und zu verarbeiten (§ 45d Abs. 7 Satz 3 NKWG). Dies umfasst auch besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Art. 9 Abs. 1 DSGVO⁹, insbesondere politische Meinungen oder weltanschauliche Überzeugungen, soweit dies zur Prüfung der Wählbarkeitsvoraussetzung nach § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG erforderlich ist (Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO – erhebliches öffentliches Interesse).

2. Informationspflicht und Löschung

Die Kommunalaufsichtsbehörde hat sämtliche im Rahmen des Verfahrens nach § 45d Abs. 7 NKWG verarbeitete personenbezogene Daten unverzüglich zu löschen, sobald der Wahlausschuss den Beschluss über die Zulassung (ggf. auch über die Nichtzulassung) des Wahlvorschlags gefasst hat. Beim Wahlausschuss verbleiben die im Rahmen des Zulassungsverfahrens angefallenen Unterlagen und Daten zu den Bewerberinnen und Bewerbern als Bestandteil der Verfahrensakten; sie werden nicht gelöscht, sondern nach den für das Wahlverfahren geltenden Aufbewahrungsregelungen vorgehalten und stehen insbesondere für etwaige Wahlprüfungsverfahren weiterhin zur Verfügung.

Für Daten, die von der Verfassungsschutzbehörde übermittelt wurden, gelten ergänzend die besonderen Lösch-, Dokumentations- und Kontrollpflichten nach § 32h Abs. 2 Sätze 3 bis 5 NVerfSchG fort.

Die Bewerberin oder der Bewerber ist von der Wahlleitung oder dem Wahlausschuss über die Übermittlung personenbezogener Daten an die Kommunalaufsichtsbehörde sowie über Art, Umfang und Zweck der Datenverarbeitung zu unterrichten. Die Unterrichtung hat zeitnah und in transparenter Form zu erfolgen, soweit und solange hierdurch der Zweck des Prüfverfahrens nicht gefährdet wird.

VII. Rechtsschutz, Fehlerfolgen

1. Fehlerhafte Nichtzulassung

Die Nichtzulassung eines Wahlvorschlags stellt das äußerste Mittel des Wahlzulassungsverfahrens dar. Verbleiben nach umfassender Würdigung der maßgeblichen tatsächlichen Anhaltspunkte Zweifel, die das für eine negative Prognose erforderliche Gewicht nicht erreichen, ist zugunsten der Zulassung zu entscheiden.

Die Entscheidung, eine Bewerberin oder einen Bewerber nicht zuzulassen, ist vom Wahlausschuss mit besonderer Zurückhaltung zu treffen. Ungeachtet der grundsätzlichen rechtlichen Möglichkeit darf eine Nichtzulassung nur erfolgen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen auf der Grundlage tragfähiger tatsächlicher Anhaltspunkte eindeutig vorliegen. Dabei ist zu

⁹ Verordnung (EU) 2016/679 Des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 (Datenschutz-Grundverordnung).

berücksichtigen, dass Wahlzulassungsentscheidungen eine erhebliche Vorwirkung für den demokratischen Wettbewerb entfalten und regelmäßig nicht folgenlos bleiben, selbst wenn sie im weiteren Verlauf korrigiert werden. Dem Wahlausschuss kommt insoweit eine besondere Verantwortung zu, die bestehenden Maßstäbe restriktiv, sachlich und frei von sachfremden Erwägungen anzuwenden.

Werden Bewerberinnen oder Bewerber zu Unrecht nicht zugelassen, kann dies wahlrechtlich zur Ungültigkeit der Wahl führen und eine Wiederholung der Wahl erforderlich machen. Die Möglichkeit einer Wahlaufhebung unterstreicht die Notwendigkeit einer besonders sorgfältigen, nachvollziehbaren und dokumentierten Entscheidungsfindung durch die Wahlorgane.

Maßgeblich für die wahlrechtliche Beurteilung ist die Sach- und Erkenntnislage im Zeitpunkt der Entscheidung des Wahlausschusses. Werden zu diesem Zeitpunkt erkennbare oder bei pflichtgemäßer Prüfung feststellbare tatsächliche Anhaltspunkte nicht berücksichtigt und erfolgt deshalb die Zulassung einer Bewerberin oder eines Bewerbers zur Wahl trotz fehlender Gewähr seiner oder ihrer Verfassungstreue, kann dies ebenfalls wahlrechtlich erheblich sein und zur Ungültigkeit der Wahl führen. Werden relevante tatsächliche Anhaltspunkte erst nach der Entscheidung über die Zulassung oder erst nach dem Wahltag bekannt, bleiben sie wahlrechtlich unbeachtlich und sind ggf. im beamten- oder disziplinarrechtlichen Verfahren zu verfolgen.

2. Wahlprüfungsverfahren / gerichtliche Kontrolle

Entscheidungen des Wahlausschusses über die Zulassung oder Nichtzulassung eines Wahlvorschlags sind grundsätzlich ausschließlich im Wege des Wahlprüfungsverfahrens angreifbar. Das Wahlprüfungsverfahren stellt das regelmäßig allein statthafte und vorrangige Rechtsmittel zur Überprüfung wahlrechtlicher Entscheidungen dar und dient der Sicherung der Ordnungsgemäßheit und Beständigkeit demokratischer Wahlen. Ein unmittelbarer verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz ist demgegenüber grundsätzlich ausgeschlossen.

Neben dem Wahlprüfungsverfahren kommt in eng begrenzten Ausnahmefällen vorbeugender Rechtsschutz lediglich dann in Betracht, wenn bereits vor der Wahl ein offensichtlicher, mandatsrelevanter Fehler des Wahlverfahrens vorliegt, der mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Ungültigkeit der Wahl führen würde (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 25.08.2025 – 10 B 11032/25.OVG).

Der Wahlausschuss verfügt bei der Entscheidung über die Wählbarkeit nach § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG über einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich darauf, ob von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen wurde, der richtige rechtliche Maßstab angewandt, allgemeingültige Wertmaßstäbe beachtet und keine sachfremden Erwägungen angestellt wurden (VG Minden, Beschluss v. 20.08.2025 – 2 L 1643/25, Rn. 29 f.; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 25.08.2025 – 10 B 11032/25.OVG).