

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	XXV
§ 1 Einleitung.....	1
A. Problemaufriss	1
B. Untersuchungsgegenstand und methodische Herangehensweise.....	6
C. Gang der Untersuchung	9
§ 2 Begriffliche Einordnungen.....	11
A. Der kommunale Wahlbeamte: Sonderstellung, Funktion und Aufgabe	11
I. Definition/Berufsbezeichnung des kommunalen Wahlbeamten	11
II. Die Sonderstellung des kommunalen Wahlbeamten	14
III. Aufgaben und Funktion	17
1. Leitung des internen Geschäftsganges	18
2. Vertretung der Gemeinde nach außen	19
3. Verhältnis von Bürgermeister und Beigeordneten	19
B. Die Äußerungen: Definition, Form und Veröffentlichung	19
I. Definition	20
II. Äußerung durch Öffentlichkeitsarbeit und Medien.....	20
1. Amtsblätter	22
2. Internet	23

a) Homepage/Internetseite.....	23
b) Soziale Netzwerke.....	24

§ 3 Zur Äußerungsfreiheit von Amtsträgern – eine Bestandsaufnahme einschlägiger Gerichtsentscheidungen ... 25

A. Entscheidungen des *Bundesverfassungsgerichts* 25

I. Zur Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung (BVerfGE 44, 125).....	25
1. Sachverhalt und Urteilsinhalt	26
2. Relevante Entscheidungsgründe.....	28
II. Zur Zulässigkeit staatlicher Warnungen	29
1. Zur Zulässigkeit von staatlichen Warnungen vor gefährdenden Lebensmitteln (BVerfGE 105, 252) – Sachverhalt und Entscheidungsinhalt	29
2. Zur Zulässigkeit von staatlichen Warnungen vor Sekten (BVerfGE 105, 279) – Sachverhalt und Entscheidungsinhalt	31
3. Relevante Entscheidungsgründe.....	33
III. Zur Inanspruchnahme amtlicher Ressourcen durch eine Ministerin (BVerfGE 136, 102)	34
1. Sachverhalt und Entscheidungsinhalt	34
2. Relevante Entscheidungsgründe.....	37
IV. Zur Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten (BVerfGE 136, 323).....	38
1. Sachverhalt und Entscheidung des <i>Bundesverfassungsgerichts</i>	38
2. Relevante Entscheidungsgründe.....	42
V. Zur Inanspruchnahme der Homepage durch eine Ministerin	43

1. Sachverhalt und Entscheidungsinhalt.....	43
a) Eilentscheidung (BVerfGE 140, 225).....	43
b) Hauptsache-Entscheidung (BVerfGE 148, 11)	45
2. Relevante Entscheidungsgründe.....	48
VI. Zum Aufruf einer Oberbürgermeisterin für ein Verbot einer politischen Partei (BVerfG 2 BvQ 9/14).....	49
1. Sachverhalt und Entscheidungsinhalt.....	49
2. Relevante Entscheidungsgründe.....	53
B. Rechtsprechung des <i>Bundesverwaltungsgerichts</i>.....	53
I. Zur Äußerungsbefugnis eines Bürgermeisters vor der Gemeinderatswahl (BVerwGE 24, 315).....	53
1. Sachverhalt und Urteilsinhalt	53
2. Relevante Entscheidungsgründe.....	56
II. Zur Wahlwerbung von Bürgermeistern für einen Landrat (BVerwGE 104, 323).....	57
1. Sachverhalt und Urteilsinhalt	57
2. Relevante Entscheidungsgründe.....	60
III. Zum Aufruf eines Oberbürgermeisters zur Gegendemonstration und Abschalten des Lichtes auf der Internetseite der Stadt (BVerwGE 159, 327).....	60
1. Sachverhalt und Entscheidungsinhalt.....	61
a) Beschluss des <i>Verwaltungsgerichts Düsseldorf</i> (VG Düsseldorf 1 L 54/15)	62
b) Beschluss des <i>Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen</i> (OVG NRW 15 B 45/15).....	63
c) Urteil des <i>Verwaltungsgerichts Düsseldorf</i> (VG Düsseldorf 1 K 1369/15)	64

d) Urteil des <i>Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen</i> (OVG NRW 15 A 2293/15)	64
e) Urteil des <i>Bundesverwaltungsgerichts</i> (BVerwGE 159, 327)	69
2. Relevante Entscheidungsgründe.....	71
C. Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichte	73
I. Rechtsprechung zur Abgrenzung zwischen Äußerungen von Amtsträger und Privatperson	73
1. Zur amtlichen Eigenschaft einer Äußerung in sozialen Netzwerken (VG München M 7 E 15.136)	73
a) Sachverhalt und Entscheidungsinhalt.....	73
b) Relevante Entscheidungsgründe.....	74
2. Zur Äußerungsbefugnis des Thüringer Ministerpräsidenten (VerfGH 25/15)	75
a) Sachverhalt und Entscheidungsinhalt.....	75
b) Relevante Entscheidungsgründe.....	76
II. Rechtsprechung zum Gebot der Neutralität und der Sachlichkeit bei amtlichen Äußerungen	77
1. Zur Äußerungsbefugnis eines Oberbürgermeisters während einer Gegendemonstration (Hessischer VGH 8 A 1605/14).....	77
a) Sachverhalt und Entscheidungsinhalt.....	77
b) Relevante Entscheidungsgründe.....	79
2. Zum Sachlichkeits- und Neutralitätsgebot einer Bezirksvorsteherin (OVG NRW 15 B 2455/03)	80
a) Sachverhalt und Entscheidungsinhalt.....	80
b) Relevante Entscheidungsgründe.....	83

3. Zur Äußerungsbefugnis eines Bürgermeisters über einen Gemeinderat durch öffentlichen Aushang (Bay. VGH 4 CE 06.1217).....	84
a) Sachverhalt und Entscheidungsinhalt.....	84
b) Relevante Entscheidungsgründe.....	87
4. Zur Zulässigkeit eines Aufrufes zur Gegendemonstration durch einen Oberbürgermeister (VG Gera 2 E 465/10 Ge)	87
a) Sachverhalt	87
b) Relevante Entscheidungsgründe.....	90
III. Rechtsprechung zur Beeinträchtigung der Chancengleichheit der politischen Parteien durch amtliche Äußerungen	91
1. Zur Äußerungsbefugnis der rheinland-pfälzischen Ministerpräsidentin im Wahlkampf (VGH A 39/14)	91
a) Sachverhalt und Beschlussinhalt.....	91
b) Relevante Entscheidungsgründe.....	94
2. Zur Äußerungsbefugnis eines Ministers im Rahmen einer Schulveranstaltung (VerfGH Saarland Lv 5/14)	95
a) Sachverhalt und Entscheidungsinhalt.....	95
b) Relevante Entscheidungsgründe.....	98
3. Zum Aufruf einer Ministerin zur Gegendemonstration (Thüringer VerfGH 2/14)	98
a) Sachverhalt und Urteilsinhalt	98
b) Relevante Entscheidungsgründe.....	102
4. Zum Aufruf eines Oberbürgermeisters gegen die Einladung einer AfD-Politikerin (Hessischer VGH, 8 B 1144/17).....	102
a) Sachverhalt und Entscheidungsinhalt.....	102
b) Relevante Entscheidungsgründe.....	104

D. Die Rechtsprechung zur Äußerungsbefugnis von Amtsträgern und deren Grenzen – ein Zwischenfazit.....	105
I. Zur Abgrenzung zwischen amtlicher und privater Äußerung ...	105
II. Zur Äußerungsbefugnis von Amtsträgern	106
III. Zu den Grenzen der Äußerungsbefugnis.....	107
§ 4 Herleitung einer Äußerungsbefugnis des Bürgermeisters....	109
A. Der Bürgermeister als Privatperson und Grundrechtsträger	109
I. Die Geltung der Grundrechte	109
II. Die Beschränkung der Grundrechte im außerdienstlichen Bereich	111
III. Parteipolitisches Engagement und Wahlkampfzeiten.....	116
B. Der Bürgermeister als Amtsträger	118
I. Zur grundrechtlichen Äußerungsbefugnis im Amt.....	119
1. Grundrechtsgeltung im Beamtenverhältnis	119
2. Geltung der Meinungsfreiheit im Amt	124
3. Ableitung einer Äußerungsbefugnis aus der Grundrechtsfähigkeit der Gemeinde	125
4. Keine Herleitung einer Äußerungsbefugnis aus den Grundrechten.....	130
II. Zur Herleitung eines Äußerungsrechts aus der Aufgabenzuweisung.....	130
1. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage.....	131
a) Der Vorbehalt des Gesetzes.....	131
b) Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung für Äußerungen des Bürgermeisters	133

2. Aufgabenzuweisung als Grundlage der Äußerungsbefugnis des Bürgermeisters	137
a) Repräsentant der örtlichen Gemeinschaft: Selbstverwaltung als Fundament der amtlichen Äußerungsbefugnis des Bürgermeisters	137
aa) Ausgangspunkt: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht	137
(1) Das kommunale Selbstverwaltungsrecht	138
(2) Äußerungen als Aufgabe der Gemeinde?	142
bb) Die Aufgabenübertragung auf den Bürgermeister	146
(1) Der Bürgermeister als Repräsentant und Vertreter der Gemeinde, § 40 GO NRW.....	148
(2) Der Bürgermeister als Leiter der Verwaltung, § 62 GO NRW	154
(3) Der Bürgermeister als rechtsgeschäftlicher Vertreter der Gemeinde, § 63 GO NRW.....	159
cc) Integrationsfunktion des Bürgermeisters	161
(1) Abschichtung: Der Bürgermeister kein Bundespräsident „im Kleinen“	161
(2) Integrationsfunktion als originäre Aufgabe des Bürgermeisters	164
b) Der Bürgermeister als Mitglied des Rates	168
aa) Das Rederecht der Ratsmitglieder	169
bb) Der Bürgermeister und das freie Mandat	170
3. Zwischenfazit: Repräsentation, Vertretung und Integrationsfunktion: Die Äußerungsbefugnis des Bürgermeisters	172
III. Formen des Äußerungsrechtes	172

1. Das gesprochene Wort.....	172
2. Äußerungen in amtlichen Mitteilungen	173
3. Äußerungen in Tageszeitungen, Funk- und Fernsehmedien	174
4. Äußerungen auf Internetseiten und in sozialen Netzwerken....	174
IV. Thesen zur Herleitung des Äußerungsrechts	175
C. Zur Abgrenzung der amtlichen und privaten Sphäre	176
I. Beamtenrechtliche Grundsätze als Ausgangspunkt.....	177
II. Kriterien zur Abgrenzung von Äußerungen zum privaten bzw. amtlichen Bereich	179
1. Erste Stufe: Amtliche Mittel als Zuordnungskriterium.....	180
2. Zweite Stufe: Die Wahrnehmung des Bürgers als Zuordnungskriterium	184
3. Dritte Stufe: Ausnahme von der Zweifelsregel: Die Zuordnung in Wahlkampfzeiten	190
III. Thesen zur Abgrenzung der amtlichen und privaten Sphäre ...	193
§ 5 Rechtliche Grenzen der amtlichen Äußerungsbefugnis	195
A. Abschichtung: Kompetenz und Aufgabe als Grenze.....	195
B. Hergebrachte Grundsätze des Beamtentums als Grenze amtlicher Äußerungen	196
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	197
II. Der Bürgermeister und die hergebrachten Grundsätze des Beamtentums	199
III. Grundsatz der Neutralität als Grenze amtlicher Äußerungen...	201
1. Die Regelung der beamtenrechtlichen Neutralität im Beamtenstatusgesetz	202

a)	Beamten-Neutralität als Faktor zur Realisierung des parlamentarisch-demokratischen Rechtsstaats.....	202
b)	Beamten-Neutralität zum Wohle der Allgemeinheit	203
2.	Die beamtenrechtliche Neutralität der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen.....	205
3.	Die Ausprägungen der beamtenrechtlichen Neutralität	207
a)	Neutralität als Haltung des Beamten	208
b)	Parteilpolitische Neutralität im Amt	210
c)	Gebot der Mäßigung und Zurückhaltung außerhalb dienstlicher Tätigkeit.....	212
4.	Zur Anwendung des Grundsatzes der beamtenrechtlichen Neutralität auf Äußerungen des Bürgermeisters	214
a)	Zu den wesentlichen Unterschieden zwischen dem „klassischen“ Beamten und dem Wahlbeamten auf Zeit und deren Auswirkungen auf die Neutralitätspflicht	215
aa)	Besonderheit: Beamter auf Zeit	215
bb)	Besonderheit: Die demokratische Legitimation des Bürgermeisters	217
cc)	Besonderheit: Die politische Aufgabe und Stellung des Bürgermeisters	222
b)	Sonderform der Beamten: Der Bürgermeister als Beamter im politischen Bereich	230
5.	Beamtenrechtliche Neutralität findet bei Äußerungen des Bürgermeisters keine Anwendung.....	230
IV.	Grundsatz der Unparteilichkeit als Grenze amtlicher Äußerungen.....	231
1.	Unparteilichkeit als hergebrachter Grundsatz.....	232
2.	Unparteilichkeit auch bei Äußerungen des Bürgermeisters?.....	236

V. Grundsatz der politischen Treuepflicht als Grenze amtlicher Äußerungen	238
1. Die politische Treuepflicht als Garantie der freiheitlich- demokratischen Grundordnung	239
2. Der Beamte als Verfechter und Verteidiger der freiheitlich- demokratischen Grundordnung	242
3. Politische Treuepflicht: Übertragbarkeit bei Äußerungen des Bürgermeisters oder Modifikation der Anwendung?	244
a) Keine Modifikation der Anwendung der politischen Treuepflicht vergleichbar mit dem Grundsatz der Neutralität.....	245
b) Grenzgänger zwischen Verwaltung und Politik: Bindung des Bürgermeisters als Exekutivorgan an die politische Treuepflicht.....	247
4. Der Bürgermeister als Verfechter und Verteidiger der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der örtlichen Gemeinschaft.....	252
VI. Grundsatz der Amtsverschwiegenheit als Grenze amtlicher Äußerungen.....	252
1. Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit als hergebrachter Grundsatz des Beamtentums	253
2. Verschwiegenheitspflicht des Bürgermeisters	254
VII. Grundsatz der Pflicht zu würdigem Verhalten als Grenze amtlicher Äußerungen	257
1. Die Pflicht zum würdigen Verhalten als hergebrachter Grundsatz des Beamtentums	257
2. Pflicht zu würdevollen Äußerungen des Bürgermeisters.....	260
VIII. Zwischenfazit: Äußerungsgrenzen durch das Beamtenrecht.....	262

C. Verfassungsrechtliche Grundsätze als Grenze amtlicher Äußerungen	263
I. Verfassungsrechtliche Neutralität des Staates als Grenze amtlicher Äußerungen	265
1. Verfassungsrechtliche Neutralität im Allgemeinen	265
2. „Wahlkampf“-Neutralität als Grenze amtlicher Äußerungen ...	269
a) Staatliche Neutralität als Grundsatz freier Wahlen.....	269
b) Neutralität des Bürgermeisters im Wahlkampf?	270
aa) Neutralität im Wahlkampf für andere?	271
bb) Neutralität des Bürgermeisters im Wahlkampf für sich selbst?	272
II. Chancengleichheit der politischen Parteien als Grenze amtlicher Äußerungen	273
1. Herleitung der Chancengleichheit politischer Parteien	274
2. Abschichtung: Geltungsbereich der Chancengleichheit politischer Parteien.....	277
3. Ausprägungen des Grundsatzes der Chancengleichheit politischer Parteien.....	280
4. Anwendbarkeit auf Äußerungen des Bürgermeisters.....	282
III. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Grenze amtlicher Äußerungen	288
1. Herleitung und Anwendbarkeit	288
2. Verhältnismäßige Äußerungen des Bürgermeisters?	293
IV. Gebot der Sachlichkeit als Grenze amtlicher Äußerungen	297
1. Herleitung des Sachlichkeitsgebot	297
2. Inhalt des Sachlichkeitsgebot	300

3. Sachlichkeit als grundlegender Maßstab für Äußerungen des Bürgermeisters	302
D. Zwischenfazit: Verfassungstreue, Verhältnismäßigkeit, Sachlichkeit und Neutralität in Wahlkampfzeiten als Grenze amtlicher Äußerungen	306
E. Thesen zu den Grenzen der amtlichen Äußerungsfreiheit...	307
§ 6 Beigeordneter, Landrat und Kreisdirektor: Kommunale Wahlbeamte mit spezieller Äußerungsfreiheit	309
A. Allgemein übertragbare Maßstäbe	309
B. Der Beigeordnete.....	311
I. Funktion und Stellung des Beigeordneten.....	312
II. Amtliche Äußerungsbefugnis des Beigeordneten	315
1. Ableitung aus der Äußerungsbefugnis des Bürgermeisters.....	315
2. Amtliche Äußerungsbefugnis aus der Funktion des Beigeordneten	316
3. Besondere Äußerungsbefugnis des allgemeinen Vertreters gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 GO NRW	318
4. Zwischenfazit: Äußerungsbefugnis mit speziellem Aufgabenbereich	318
III. Beamtenrechtliche Grenzen der amtlichen Äußerungsbefugnis	319
IV. Zwischenfazit: Spezielle Äußerungsfreiheit des Beigeordneten	322
C. Der Landrat	322
I. Funktion und Stellung innerhalb des Kreises	322
II. Die Äußerungsbefugnis und ihre Grenzen	324

1. Zur Herleitung einer Äußerungsbefugnis	324
2. Die Grenzen der Äußerungsbefugnis	325
III. Gleiche Maßstäbe für Landrat und Bürgermeister	327
D. Der Kreisdirektor	327
I. Funktion und Stellung innerhalb des Kreises	327
II. Die Äußerungsbefugnis und ihre Grenzen	330
1. Herleitung einer Äußerungsbefugnis	330
2. Grenzen der Äußerungsbefugnis	331
E. Die Äußerungsfreiheit des Beigeordneten, des Landrates und des Kreisdirektors	331
F. Thesen zur Übertragung der Maßstäbe des Bürgermeisters auf die übrigen kommunalen Wahlbeamten	332
§ 7 Schlussbetrachtung	335
A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	335
I. Bisherige Rechtsprechung zu Äußerungen von Amtsträgern ...	335
II. Herleitung einer Äußerungsbefugnis für kommunale Wahlbeamte	336
III. Grenzen der Äußerungsbefugnis kommunaler Wahlbeamter	337
B. Anwendung der erarbeiteten Grundsätze	339
I. „DüGIDA“: Bürgermeister setzt ein un-/zulässiges Zeichen?	340
1. Bildung eines Sachverhaltes	340
2. Rechtliche Einordnung der Äußerung	340
II. „Schwesig-Entscheidung“: Gleichbehandlung von Ministerin und Bürgermeister?	342

1. Bildung eines Sachverhaltes.....	342
2. Rechtliche Einordnung der Äußerung.....	342
III. Bürgermeister gegen Bürgerinitiative.....	344
1. Bildung eines Sachverhaltes.....	344
2. Rechtliche Einordnung der Äußerung.....	345
C. Ausblick	346
I. Notwendigkeit von Äußerungen in der Zukunft	346
II. Vorschlag für den Landesgesetzgeber.....	347
1. Generalklausel als Rechtsgrundlage	347
a) Inkonsistenz der Rechtsprechung zur Äußerungsbefugnis	348
b) Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage.....	350
c) Inhalt einer Generalklausel.....	352
2. Formulierung einer Generalklausel	354
III. Kritischer Blick auf das Gesamtergebnis	354
 Literaturverzeichnis	 XXXIII