

## Problem: Äußerungen eines Bürgermeisters im Amtsblatt

### Einordnung: Kommunalrecht

VGH Mannheim, Urteil vom 22.07.2025  
1 S 720/23

#### EINLEITUNG

Äußerungen von Hoheitsträgern beschäftigen immer wieder die Rechtsprechung, wobei grundsätzlich zwei Konstellationen ausgemacht werden können: Zum einen kann es um Äußerungen von Verfassungsorganen bzw. Teilen von Verfassungsorganen gehen (vgl. dazu beispielsweise das Urteil des VerFGH Koblenz vom 02.04.2025, VGH O 11/24, **RA 5/2025, 253**). Zum anderen stehen Äußerungen von Bürgermeistern oder anderen Behördenvertretern im Streit (vgl. dazu beispielsweise das Urteil des VGH München vom 17.03.2025, 4 B 24.504, **RA 6/2025, 314**). Das hier anzuzeigende Urteil des VGH Mannheim befasst sich mit der zweiten Konstellation und zeigt anschaulich, welche rechtlichen Schwierigkeiten zu bewältigen sind.

#### SACHVERHALT

Der Kläger war Vorsitzender eines Vereins, der sich aus Spenden finanzierte. Wegen Untreue zu Lasten des Vereins wurde er zu einer Freiheitsstrafe von 10 Monaten verurteilt. Er gründete daraufhin einen neuen Verein, der am 19.06.2020 eine Anzeige im Amtsblatt der beklagten Stadt schaltete. Unter einem Foto des Klägers mit der Bundeskanzlerin a.D. Angela Merkel war folgender Text zu lesen: „Liebe Frau Bundeskanzlerin, herzlichen Dank für die Würdigung unseres Vereins. Danke auch an die vielen Spender und Sponsoren aus ..., ohne deren Mithilfe wir nicht Deutschlands größter Fußballsozialverein geworden wären.“ Am 26.06.2020 veröffentlichte der Bürgermeister der Beklagten gemeinsam mit dem Vorsitzenden des SPD-Ortsvereins im Anzeigenteil des Amtsblatts der Beklagten eine Erklärung, in der sie auf die Verurteilung des Klägers hinwies und von Versuchen des Klägers berichteten, den Bürgermeister zu einer Zusammenarbeit mit dem neuen Verein zu bewegen. Weiterhin hieß es in der Erklärung wörtlich (und durch Fettdruck hervorgehoben): „Wir erklären daher, dass sowohl die Stadt ... und der SPD-Ortsverein als auch wir persönlich uns von ... und seinem Verein ... distanzieren. Und wir erklären weiter, dass wir [...] zu keinem Zeitpunkt mit Straftätern zusammenarbeiten werden, die das Vertrauen von Kindern, Spendern und Sponsoren missbraucht haben.“

Der Kläger ist der Auffassung, die Erklärung des Bürgermeisters sei schon deshalb rechtswidrig, weil es an der erforderlichen Ermächtigungsgrundlage fehle. Außerdem verstoße sie gegen das Sachlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsgebot. Dem hält die Beklagte entgegen, ihr Bürgermeister habe sich im Rahmen der kommunalen Aufgabenzuweisung nach Art. 28 II 1 GG bewegt, aus der sich seine Befugnis ergebe, sich zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu äußern. Weiterhin ziele die Erklärung nicht darauf ab, private Spenden an den Verein zu verhindern, sondern stelle nur klar, dass eine Zusammenarbeit der Beklagten mit dem Verein und dem Kläger nicht stattfinde.

Ist die Erklärung des Bürgermeisters rechtswidrig?

#### LEITSÄTZE (DER REDAKTION)

1. Als Stadtoberhaupt darf sich der Bürgermeister zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft äußern. Einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedarf er nicht, es sei denn, die Äußerung stellt sich als funktionales Äquivalent zu einem Grundrechtseingriff im herkömmlichen Sinne dar.
2. Für einen Grundrechtseingriff im herkömmlichen Sinne ist entscheidend, ob die Äußerung auf einen nachteiligen Effekt für den Betroffenen abzielt (Finalität).
3. Amtliche Äußerungen eines Bürgermeisters müssen immer dem Sachlichkeitsgebot und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen.

## LÖSUNG

Obersatz

Die Erklärung des Bürgermeisters ist rechtswidrig, wenn für sie eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich ist und diese fehlt oder wenn die Ermächtigungsgrundlage formell oder materiell rechtswidrig angewendet wurde.

Ermächtigungsgrundlage erforderlich?

### I. Ermächtigungsgrundlage für die Erklärung

Aufgrund des widerstreitenden Vorbringens der Beteiligten stellt sich zunächst die Frage, ob die Erklärung des Bürgermeisters einer Ermächtigungsgrundlage bedurfte.

#### 1. Auslegung der Erklärung

Das wiederum hängt davon ab, wie die streitgegenständliche Erklärung zu verstehen ist.

Rechtlicher Maßstab

„Der Aussagegehalt einer amtlichen Äußerung ist **entsprechend § 133 BGB** nach dem **objektiven Verständnis** durch einen **durchschnittlichen Empfänger** zu bestimmen. Die Frage, ob eine amtliche Äußerung als Ganzes rechtlich einheitlich zu beurteilen ist, beantwortet sich danach, ob diese einen untrennbaren Sinnzusammenhang aufweist oder sich aus abtrennbaren und für sich verständlichen Teilen zusammensetzt. [...]

Subsumtion

**Inhaltlich zielte die Mitteilung** des Bürgermeisters [...] aus der Perspektive eines unbefangenen Lesers im Kern, **ohne bereits die gesicherte Qualität einer zielgerichteten Warnung zu erreichen, auf die Information der Einwohner**, dass eine **Zusammenarbeit der Beklagten mit dem Kläger** und dem Verein ... e.V. **nicht stattfindet** und in diesem Sinne auf eine **Distanzierung** von dem Kläger. **Zwar** war für den objektiven Adressaten bei Lektüre der Erklärung **erkennbar**, dass insbesondere die **Aussage zu der strafgerichtlichen Verurteilung** des Klägers **geeignet** war, faktisch mit **gewisser Wahrscheinlichkeit dazu zu führen**, dass zumindest **einzelne Spender und Sponsoren Abstand** von einer weiteren Unterstützung des Vereins und des Klägers **nehmen** werden. **Indes lässt sich zur Überzeugung des Senats nicht mit der erforderlichen Gewissheit feststellen, dass der durchschnittliche Adressat die Äußerung so verstehen musste, dass es sich hierbei um das erklärte Ziel des Bürgermeisters handelte** und der Hinweis auf die strafgerichtliche Verurteilung des Klägers nicht lediglich als Begründungselement für die ausgesprochene Distanzierung diente.“

#### 2. Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage

Unter Zugrundelegung dieses Verständnisses der Erklärung ist fraglich, ob sie einer Ermächtigungsgrundlage bedurfte.

Grundsatz: Recht zur Öffentlichkeitsarbeit ist Annex zur Sachaufgabe

„Die **Zuweisung** einer **Sachaufgabe berechtigt grundsätzlich auch dann zur Informationstätigkeit** im Rahmen der Wahrnehmung dieser Aufgabe, **wenn** hierdurch **Grundrechte Dritter berührt** werden können. Der **Vorbehalt des Gesetzes verlangt** hierfür **keine** darüber hinausgehende **besondere Ermächtigung** durch den Gesetzgeber, **es sei denn, die Maßnahme stellt sich nach Zielsetzung und Wirkungen als Ersatz für eine staatliche Maßnahme dar, die als Grundrechtseingriff im herkömmlichen Sinne zu qualifizieren ist**; durch die Wahl eines solchen **funktionalen Äquivalents eines Eingriffs** kann das Erfordernis einer besonderen gesetzlichen Grundlage nicht umgangen werden. [...]

Ausnahme: Mittelbar-finaler Grundrechtseingriff

Ein Grundrechtseingriff im herkömmlichen Sinne ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat **zielgerichtet** zu Lasten eines bestimmten Betroffenen einen im öffentlichen Interesse erwünschten Erfolg herbeiführen will. Seine Maßnahme muss **eindeutig auf einen nachteiligen Effekt abzielen**, der bei dem Betroffenen eintreten soll, und darf diesen Effekt nicht lediglich als Begleiterscheinung mit sich bringen.

Betonung der Finalität als entscheidendes Merkmal für das Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage

Daran fehlt es hier. Die Erklärung des Bürgermeisters [...] war jedenfalls nicht zweifelsfrei auf eine Rechtsbeeinträchtigung des Klägers gerichtet, sondern verfolgte im Kern noch **in erster Linie** das **Ziel, sich** als Herausgeberin des Amtsblatts von dem Kläger und dem Verein **zu distanzieren**, um deutlich zu machen, dass der nach ihrer Vorstellung durch die Veröffentlichung der Anzeige des Vereins hervorgerufene Eindruck einer Nähebeziehung zwischen der Beklagten und dem Kläger sowie dem Verein tatsächlich nicht zutrifft. Mit der **Offenlegung der strafgerichtlichen Verurteilung** des Klägers wegen der Veruntreuung von Spendengeldern zu Lasten eines anderen Vereins **wollte** der **Bürgermeister** die Gemeindeöffentlichkeit **über die Gründe für diese Distanzierung informieren**. Seine Äußerung wies hierbei **nicht** die Qualität einer **zielgerichteten Warnung** auf, sondern beschränkte sich darauf, eine hinreichende Informationsgrundlage für eine eigenständige Entscheidungsbildung der Einwohner zu schaffen, ohne konkrete Schritte gegenüber dem Kläger oder dem Verein zu ermöglichen oder zu fördern, mit denen weitere Spenden verhindert werden. Der **Verlust von Spendern** und sonstigen Unterstützern für den Verein stellte sich danach noch als **bloßer Reflex der amtlichen Mitteilung** dar.“

Hier: Finalität (-)  
Kritik an der Argumentation des VGH in der Urteilsbesprechung von Schmitt, NVwZ 20/2025, 1634, 1640

Ist demnach eine Ermächtigungsgrundlage für die Erklärung des Bürgermeisters nicht erforderlich, stellt sich gleichwohl die Frage, auf welcher Basis sie erfolgte.

„**Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG** gewährleistet der Gemeinde das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Daraus erwächst der Gemeinde die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Gewalt überantwortet sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen. Der **Bürgermeister** ist Leiter der Gemeindeverwaltung [...] und erledigt in eigener Zuständigkeit die Geschäfte der laufenden Verwaltung und die ihm sonst durch Gesetz oder vom Gemeinderat übertragenen Aufgaben [...]. **Als gewähltem Stadtoberhaupt ist dem Amt des Bürgermeisters eine kommunikative Äußerungsbefugnis inhärent.**“

Grundlage für die Äußerung: Aufgabenzuweisung in Art. 28 II 1 GG

Somit kommt als Grundlage für die Veröffentlichung der Erklärung die Aufgabenzuweisungsnorm des Art. 28 II 1 GG in Betracht.

## II. Formelle Rechtmäßigkeit der Erklärung

Die formelle Rechtmäßigkeit der Erklärung setzt voraus, dass sie von der Aufgabenzuweisungsnorm des Art. 28 II 1 GG gedeckt ist und der Bürgermeister darüber hinaus verwaltungsintern für die Veröffentlichung der Erklärung zuständig war.

Verbandskompetenz

Definition „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ i.S.v. Art. 28 II 1 GG

„**Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Sinne von **Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG** sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen.

Subsumtion

Ein derartiger spezifischer Bezug zur örtlichen Gemeinschaft ist hier gegeben. Die Erklärung des Bürgermeisters vom 26.06.2020 nimmt auf die in dem **von der Beklagten herausgegebenen und an die Einwohner der Gemeinde gerichteten Amtsblatt** vom 19.06.2020 veröffentlichte Anzeige des Vereins Bezug, mit der dieser einen Dank an die vielen Spender und Sponsoren „aus ...“ ausgesprochen hat. Die streitgegenständliche Äußerung knüpft inhaltlich hieran an. Der Anlass für die amtliche Äußerung des Bürgermeisters wurzelte damit in einem spezifisch örtlichen Geschehen.“

Organkompetenz

Die verwaltungsinterne Zuständigkeit des Bürgermeisters könnte sich daraus ergeben, dass ihm gem. **§ 44 II 1 GemO BW** die Wahrnehmung der **Geschäfte der laufenden Verwaltung** obliegt.

Definition „Geschäfte der laufenden Verwaltung“

„[...] Im Wesentlichen sind Geschäfte der laufenden Verwaltung dadurch gekennzeichnet, dass sie **weder nach der grundsätzlichen Seite noch für den Gemeindehaushalt von erheblicher Bedeutung sind** und zu den normalerweise anfallenden Geschäften der Gemeinde gehören.

Hier: Organkompetenz z.T. (-)

Diese Voraussetzungen sind für die von dem Bürgermeister, der ausweislich des Impressums die Verantwortung für den Inhalt des von der Beklagten herausgegebenen Amtsblatts trägt [...], als Reaktion auf die Veröffentlichung der Anzeige des Vereins im Amtsblatt vom 19.06.2020 mit der Mitteilung vom 26.06.2020 beabsichtigte Klarstellung, dass eine Zusammenarbeit der Beklagten mit dem Kläger und dem Verein nicht stattfindet, zu bejahen. **Indes hat der Bürgermeister der Beklagten seine Befugnisse überschritten, soweit er sich in amtlicher Eigenschaft hoheitlicher Mittel bedient hat, um sich mit der Mitteilung vom 26.06.2020 [...] (auch) als „Privatperson“ „persönlich“ von dem Kläger und dem Verein zu distanzieren.** Der Person des Bürgermeisters steht es frei, sich als Privatperson in der Form einer – selbst finanzierten – Erklärung im privaten Anzeigenteil des Amtsblatts öffentlich [...] von einem Einwohner der Gemeinde zu distanzieren. Eine Inanspruchnahme seiner Amtsstellung und der ihm hieraus erwachsenen Befugnisse und Mittel ist ihm zu diesem Zweck jedoch verwehrt. [...]

Folglich ist die Erklärung zum Teil formell rechtswidrig.

### III. Materielle Rechtmäßigkeit der Erklärung

Problem: Ermächtigungsgrundlage nicht erforderlich → was ist überhaupt zu prüfen?

Da eine Ermächtigungsgrundlage für die Erklärung des Bürgermeisters nicht erforderlich war (s.o.), ist fraglich, welchen materiell-rechtlichen Anforderungen die Erklärung genügen muss.

Generelle Anforderungen an amtliche Äußerungen: Sachlichkeitsgebot und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (kritisch dazu Schmitt, NVwZ 20/2025, 1634, 1640)

„Amtliche Äußerungen haben sich an den allgemeinen Grundsätzen für rechtsstaatliches Verhalten in der Ausprägung des **Willkürverbots (oder: Sachlichkeitsgebot)** und des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** zu orientieren. **Tatsachenbehauptungen** von Amtsträgern sind danach nur rechtmäßig, wenn sie sich als **wahr** erweisen. [...] **Werturteile** dürfen nicht

auf sachfremden Erwägungen beruhen, das heißt sie müssen bei verständiger Beurteilung auf einem im Wesentlichen zutreffenden oder **zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen** und **dürfen** den **sachlich gebotenen Rahmen nicht überschreiten**. Unnötige Zuspitzungen und Übertreibungen haben zu unterbleiben.“

Bzgl. des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** ist bereits die Geeignetheit der Erklärung zur Erreichung des verfolgten Zwecks, sich vom Kläger und seinem neuen Verein zu distanzieren, fraglich.

Verhältnismäßigkeitsprüfung

„Bei verständiger Würdigung lieferte weder der Inhalt der Anzeige des Vereins vom 19.06.2020 konkrete Anhaltspunkte für eine (behauptete) Zusammenarbeit des Vereins und des Klägers mit der Beklagten, noch rechtfertigte die Veröffentlichung der Anzeige im Amtsblatt der Beklagten als solches eine derartige Annahme. Die **Beklagte und deren Bürgermeister finden in der Anzeige vom 19.06.2020 weder textliche Erwähnung noch weist diese einen entsprechenden bildlichen Bezug auf**. [...] Den nichtamtlichen Teil des Amtsblatts stellt die Beklagte als eine kommunale Kommunikationsplattform für Veröffentlichungen einer Vielzahl in der Gemeinde tätiger privater und öffentlicher Einrichtungen und Organisationen zur Verfügung und eröffnet hierbei die Möglichkeit für zahlreiche private Nachrichten und geschäftlichen (Werbe-)Anzeigen. [...] **Für den durchschnittlichen Leser des Amtsblatts ist dabei offenkundig, dass mit dem Abdruck einer Anzeige in dem privaten Anzeigenteil des Amtsblatts keinerlei Hinweis auf eine Kooperation mit der Beklagten verbunden ist.**“

Geeignetheit (-)

Somit liegt ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip vor, sodass die Erklärung materiell rechtswidrig ist.

## FAZIT

Das Urteil hat nicht nur für erhebliches öffentliches Aufsehen gesorgt, sondern auch die **Fachpresse** beschäftigt. **Von entscheidender Bedeutung** für die Lösung ist, **ob** ein **mittelbar-finaler Grundrechtseingriff** angenommen oder dieser abgelehnt wird. Sollte ein solcher Grundrechtseingriff vorliegen, bedarf es einer „richtigen“ Ermächtigungsgrundlage, an der es hier – wie in den meisten Fällen – fehlt. Das hat auch der VGH Mannheim in seiner Urteilsbegründung ergänzend angemerkt, indem er darauf hingewiesen hat, dass die als Ermächtigungsgrundlage allein in Betracht kommende polizeiliche Generalklausel die umstrittene Erklärung des Bürgermeisters nicht rechtfertigen kann, da es an einer Gefahr im Sinne des Polizeirechts fehlt.

Vgl. die Urteilsbesprechung von Schmitt, NVwZ 20/2025, 1634, 1639

Das Urteil des VGH Mannheim sollte zum Anlass genommen werden, sich auch die **Grundsatzentscheidung des BVerwG** zur rechtlichen Zulässigkeit der Äußerungen von Bürgermeistern nochmals anzusehen.

Rn 82 des Urteils

Die regelmäßige Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen zu **„Äußerungen von Hoheitsträgern“** in der „RA“ ist im Übrigen dadurch begründet, dass dieser Themenbereich **permanent** in den **Klausuren des 1. Examens geprüft** wird.

BVerwG, Urteil vom 13.9.2017, 10 C 6.16, RA 1/2018, 29 („Lichter aus-Entscheidung“)

Zum Beispiel 1. Examen NRW, Termin Juni 2025, 2. Klausur; Bad.-Württ., Termin Februar 2022, 1. Klausur; Rh.-Pfalz, Termin August 2022, 2. Klausur