Titel:

Neutralitätspflicht eines Oberbürgermeisters bei städtischer Veranstaltung und Benennung der AfD als "Feinde der Demokratie"

Normenketten:

GG Art. Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 20 Abs. 4, Art. 21, Art. 28 Abs. 3, Art. 38

GO Art. 36, Art. 37, Art 38

BGB § 1004 Abs. 1 S. 1

Leitsätze:

1. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und das Gebot staatlicher Neutralität (NJW 2020, 2096) sind verletzt, wenn ein Oberbürgermeister die AfD bei einer städtischen Veranstaltung als Feind der Demokratie zusammen mit verfassungswidrigen Gruppen bezeichnet. Dies impliziert ihre Unvereinbarkeit mit der demokratischen Ordnung und ihre Unwählbarkeit, so dass die Meinungsfreiheit des Oberbürgermeisters, die ihm im Rahmen der "streitbaren Demokratie" zusteht zurücktritt. (Rn. 33 – 50, 37, 40 und 45) (redaktioneller Leitsatz)

2. Das Verwaltungsgericht ist zuständig, wenn die Äußerung eines Oberbürgermeisters in amtlicher Funktion erfolgt. Bei der Durchführung einer städtischen Veranstaltung zur Vollziehung eines Gemeinderatsbeschlusses handelt er amtlich. Der Unterlassungsanspruch teilt diese Rechtsnatur (BeckRS 1985, 31268856). (Rn. 20 – 24) (redaktioneller Leitsatz)

3. Bei der Aussage "Feinde der Demokratie, ob sie … AfD heißen" handelt es sich um ein Werturteil, das dem Widerruf anders als eine Tatsachenbehauptung nicht zugänglich ist (BeckRS 1995, 14114). Die für den Unterlassungsanspruch erforderliche Wiederholungsgefahr kann angenommen werden, wenn bereits ein Eingriff erfolgt ist, da die Behörde ihre Maßnahme meist als rechtmäßig ansieht und daher beabsichtigt, diese zukünftig zu wiederholen (BeckRS 2015, 55371). (Rn. 54 – 56, 25 und 32) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Gebot der parteipolitischen Neutralität, Gebot der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, Repräsentationsrecht des ersten Bürgermeisters, Werturteil, Tatsachenbehauptung, streitbare Demokratie, Neutralitätspflicht, AfD

Fundstelle:

BeckRS 2023, 7675

Tenor

1. Der Beklagten wird untersagt, durch ihren Oberbürgermeister im Rahmen offizieller Veranstaltungen bezüglich des Klägers zu erklären: „Die Feinde der Demokratie, ob sie NPD heißen, ob sie dritter Weg heißen oder ob sie AfD heißen“.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

2. Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.

3. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen eine Äußerung des Oberbürgermeisters der Beklagten, die dieser anlässlich einer Ehrungsrede auf dem Sommerfest des Stadtrats der Beklagten getätigt hat.

2

Der Kläger ist der örtliche Kreisverband der auch im Stadtrat der Beklagten vertretenen Partei Alternative für Deutschland.

3
Aufgrund Beschlusses des Stadtrats wurde der Goldene Ehrenring der Beklagten an Frau … P. …, die langjährige zweite Bürgermeisterin der Beklagten, verliehen. Die tatsächliche Übergabe des Goldenen Ehrenrings fand im Rahmen des von der Beklagten am 8. Juli 2022 veranstalteten Sommerfestes des Stadtrates statt. Die Einladung erfolgte auf städtischem Kopfbogen. Eingeladen wurden nur ausgewählte amtierende bzw. ehemalige Behördenangehörige sowie deren Begleitung. Die Kosten der Veranstaltung trug die Beklagte. Anlässlich der Übergabe hielt der Oberbürgermeister eine als Laudatio bezeichnete Rede, im Rahmen derer er die Amtskette trug.

4
Die Rede enthielt ausweislich des übermittelten Redemanuskripts im Rahmen der Würdigung der politischen Arbeit von Frau P. … insbesondere folgende Textpassagen:

„(…) Du hast immer in der Nachbarschaft die Leute zusammengerufen, die Unterstützerkreise auf den Versammlungen mobilisiert auch gegen plumpe rassistische Äußerungen gegenhalten müssen. Du musstest die Beschimpfungen aushalten, die Bedrohungen und (…) auch die Drohungen gegen die eigene Person.

(…) Ich glaube, dass es nicht zuletzt auch deinem Einsatz zu verdanken ist, dass wir heute zum allerersten Mal bei einer Fluchtbewegung einen anderen Weg gehen.

(…) Dein Einsatz für die muslimischen Gemeinden hier in dieser Stadt (…) Symbol war dabei deine Einladung zum Fastenbrechen ins … Rathaus.

(…) Das ist dein Einsatz für Courage, dein Einsatz dafür, dass es alles nicht selbstverständlich ist und dein Einsatz dafür, dass man die Feinde der Demokratie und ob sie NPD heißen ob sie Dritter Weg heißen ob sie als die AfD heißen, wie auch immer sie heißen mögen, dass man diesen Feinden der Demokratie niemals das Feld überlassen darf, dass man den Mut haben muss, sich gegen sie zu stellen, dass man den Mut haben muss ihnen immer wieder deutlich zu machen, dass das wofür sie eintreten nicht nur irgendeine politische Meinung ist, dass ihre politische Meinung darauf abzielt alle anderen politischen Meinungen mundtot zu machen. Für diesen Einsatz bei uns in …, auf zahllosen Demonstrationen in der ganzen Metropolregion, im Rahmen der Allianz und auch drüber hinaus, da hast du dieser Stadtgesellschaft an so vielen Orten die Möglichkeit gegeben und auch den Mut gegeben dahin zu gehen und zu sagen, dass es wichtig ist auf die Straße zu gehen. Und das macht eben einen Unterschied, ob viele dazu aufrufen oder ob eine Bürgermeisterin nicht nur irgendwo hinten steht und applaudiert, sondern vorne in der ersten Reihe steht und die Dinge auch ausspricht (…)“ (Hervorhebungen nicht im Original).

5
Mit Schriftsatz vom 17. August 2022 lässt der Kläger Klage zunächst gegen den Oberbürgermeister der Beklagten erheben und beantragen,

„1. Dem Beklagten wird untersagt, in seiner Eigenschaft als Oberbürgermeister der Stadt …, im Rahmen offizieller Veranstaltungen bezüglich des Klägers zu erklären:

„Die Feinde der Demokratie wie die NPD, Der Dritte Weg und die AfD“.

2. Der Beklagte wird verurteilt, die vorgenannte Äußerung zu widerrufen.“

6
Der Kläger lässt im Wesentlichen vortragen, dass der Oberbürgermeister der Beklagten auf dem Sommerfest in amtlicher Eigenschaft aufgetreten sei und die AfD pauschal mit den von den Verfassungsschutzbehörden als verfassungsfeindliche und rechtsextreme Organisationen eingestuften Parteien NPD und Der Dritte Weg in einem Atemzug als Feind der Demokratie bezeichnet habe. Der Kläger habe den Oberbürgermeister der Beklagten mit Schreiben vom 28. Juli 2022 zur Abgabe einer strafbewehrten Widerrufs- und Unterlassungserklärung aufgefordert, die bis zur auf den 5. August 2022 gesetzten Frist unbeantwortet blieb.

7
Der Oberbürgermeister der Beklagten habe das Gebot der parteipolitischen Neutralität missachtet, das nicht nur in Wahlkampfzeiten gelte. Amtsträger hätten sich immer dann, wenn sie als solche vom Publikum wahrgenommen werden oder werden könnten, parteipolitisch strikt neutral zu verhalten. Mit der

inkriminierten Äußerung werde die Partei des Klägers quasi an den Pranger gestellt. Die Äußerungen seien auch sachlich ohne jede Grundlage.

8
Der anwaltliche Vertreter führt mit weiteren Schreiben ergänzend aus. Dabei wird insbesondere betont, dass zu dem Sommerfest auch Begleitpersonen eingeladen gewesen seien. Es habe ferner weitere Zeugen der Äußerung gegeben, wie etwa den Catering-Service sowie auch den Fahrer einer der Gäste. Ferner hätten auch die Mitarbeiter einer Behörde das Recht, nicht mit „parteipolitischer Propaganda“ behelligt zu werden. Hinsichtlich der Wiederholungsgefahr werde darauf hingewiesen, dass es dem Oberbürgermeister der Beklagten generell untersagt sein soll, die inkriminierte Äußerung zu wiederholen. Weiter habe der Oberbürgermeister in der Vergangenheit die Partei des Klägers in Zusammenhang mit antisemitischer Hetze gebracht, wofür auf Beiträge in Zeitungsartikeln über öffentliche Veranstaltungen im Zusammenhang mit dem Attentat von Halle sowie zum Jahrestag der Progrome von 1938 verwiesen werde. Dies widerspreche dem demokratischen Wettbewerb, der verlange, dass man gegen den politischen Gegner argumentiert und ihn nicht diffamiert. Die Grundhaltung manifestiere sich in jeder Stadtratssitzung. So fehle in der Anrede der Stadträte, die im klägerischen Verband organisiert sind, stets die Anrede „Kollege“. Auch hieraus ließe sich der Schluss ziehen, dass der Oberbürgermeister der Beklagten von der Vorstellung geradezu besessen sei, dass es sich bei der AfD um eine Art NSDAP „rediviva“ handele, auf die der Oberbürgermeister bei jeder sich bietenden Gelegenheit mit eingelegter Lanze auf den vermeintlichen Drachen zureite. Sich in diesem Zusammenhang auf eine situationsbedingte Äußerung zu berufen, sei dreist.

9
Der Vorsitzende des Klägers habe sich bei der inkriminierten Äußerung persönlich brüskiert gefühlt. Dies gelte umso mehr, als das Publikum die Schmähungen mit Beifall quittiert habe. Den anwesenden politischen Gegner derartig zu diskreditieren, wohlwissend, dass dieser sich nicht mittels einer Gegenrede erwehren könne, sei nicht nur niederträchtig und unverschämt, sondern zeige auch ein Demokratieverständnis, das von unserer Verfassung Lichtjahre entfernt sei.

10
Zur Frage der potenziellen Auswirkung auf die Wahlentscheidung trug die Klägerseite zunächst vor, dass eine solche vorliegen müsse. Ungeachtet der Einladungsveranstaltung seien alle Anwesenden auch wahlberechtigt gewesen und es hätten ganz offensichtlich auch nicht Eingeladene Zutritt gehabt. Man könne kaum deutlicher als in der inkriminierten Äußerung dazu aufrufen, die AfD nicht zu wählen. Es sei auch nicht notwendig, dass der Vorgang in unmittelbarer Nähe zu einer Wahl stattfinde. Politische Präferenzen bildeten sich langfristig.

11
Mit Schreiben vom 7. September 2022 erwidert die Beklagte und beantragt zuletzt,

Die Klage wird abgewiesen.

12
Die Beklagte erwidert mit Schreiben vom 26. September 2022. Ein Verstoß gegen das Neutralitäts- oder gegen das Sachlichkeitsgebot liege nicht vor. Die Äußerung sei zwar im Rahmen des Sommerfestes des Stadtrats getätigt worden, eine öffentliche Wahrnehmbarkeit für breite Kreise der Bevölkerung allerdings nicht vorhanden gewesen. Es habe sich vielmehr um einen begrenzten Personenkreis und nicht um eine öffentliche Veranstaltung gehandelt. Über sie erfolgte auch keine mediale Berichterstattung. In der Stadtzeitung „…“ sei lediglich über die Ehrung samt Foto berichtet worden, ohne aber auf die Laudatio des Oberbürgermeisters einzugehen. Der Oberbürgermeister habe damit keinen lenkenden Einfluss im Vorfeld von Wahlen genommen.

13
Für den Ausspruch der Unterlassung fehle es weiter an einer konkreten Wiederholungsgefahr. Es bestehe nicht die Gefahr, dass der Oberbürgermeister der Beklagten die Äußerung nochmal wiederholen werde. Die Äußerung könne nicht losgelöst von dem Zusammenhang betrachtet werden, unter denen sie geäußert worden sei. Es sei um die Ehrung von Frau P. … und ihrer Arbeit gegangen. Ein Schwerpunkt sei dabei das Thema der Integration gewesen. Dabei habe Frau P. … auch Erhebliches für die Willkommenskultur

geleistet und in diesem Zusammenhang sei die Äußerung zu sehen. Es sei nicht zu befürchten, dass der Oberbürgermeister diesen Satz wiederholen werde.

14
Die Beklagte nimmt ergänzend mit Schriftsatz vom 24. Januar 2023 Stellung.

15
Der Kläger hat mit Schriftsatz vom 23. September 2022 die Klage auf die nunmehrige Beklagte geändert.

16
Der Kläger hat mit Erklärung vom 24. Februar 2023, die Beklagte mit Erklärung vom 26. September 2022 auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

17
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie auf die vorgelegten Unterlagen verwiesen.

Entscheidungsgründe

18
Das Gericht konnte mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden, § 101 Abs. 2 VwGO.

A.

19
Für die vorliegende Streitigkeit ist der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet.

20
I. Nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Maßgeblich für die Bestimmung des Rechtswegs ist die Rechtsnatur des Streitgegenstandes (BVerwG, B.v. 28.10.2019 – 10 B 21/19 – juris Rn. 7). Nach dem herrschenden sog. zweigliedrigen Streitgegenstandsbegriff ist der Streitgegenstand der prozessuale Anspruch, der bestimmt wird einerseits durch die erstrebte, im Klageantrag zum Ausdruck gebrachte konkrete Rechtsfolge bzw. den geltend gemachten materiell-rechtlichen Anspruch (Klageanspruch) und andererseits durch den zur Begründung vorgetragenen tatsächlichen Lebenssachverhalt (Klagegrund) (BVerwG, B.v. 8.9.2020 – 1 B 31/20 – juris Rn. 14; B.v. 24.10.2011 – 9 B 12/11 – juris Rn. 17; B.v. 24.10.2006 – 6 B 47/06 – juris Rn. 13; Ehlers/Schneider in Schoch/Schneider, VwGO, 39. EL Juli 2020, § 40 Rn. 202). Entscheidend für die Frage, ob eine Streitigkeit öffentlich-rechtlicher oder bürgerlich-rechtlicher Natur ist, ist nicht die vorgetragene Anspruchsgrundlage, sondern ob sich das Klagebegehren nach den zu seiner Begründung vorgetragenen Tatsachen bei objektiver Würdigung aus einem Sachverhalt herleitet, der nach dem öffentlichen oder dem bürgerlichen Recht zu beurteilen ist (BGH, U.v. 25.2.21993 – III ZR 9/92 – juris Rn. 15; BVerwG, B.v. 12.4.2013 – 9 B 37/12 – juris Rn. 6).

21
Vorliegend wird ein Unterlassungsanspruch geltend gemacht. Dieser teilt regelmäßig die Rechtsnatur des Handelns, gegen das er sich richtet und dessen Kehrseite er ist (BVerwG, B.v. 29.4.1985 – 1 B 149/84 – juris Rn. 8; Rennert in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 40 Rn. 80; Sodan in ders./Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 40 Rn. 453; Wysk in ders., VwGO, 3. Aufl. 2020, § 40 Rn. 132), sodass es auf die Rechtsnatur der Äußerung ankommt, deren Unterlassung der Kläger begehrt. Ob eine Äußerung eines Amtsträgers in amtlicher oder nichtamtlicher Funktion getätigt wird, ist nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls zu bestimmen (BVerfG, U.v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 – NVwZ 2015, 209 Rn. 56; ThürVerfGH, U.v. 8.6.2016 – VerfGH 25/15 – NVwZ 2016, 1408 Rn. 57 f.). Eine amtliche Äußerung liegt vor, wenn ausdrücklich auf das Amt Bezug genommen wird, die Äußerung ausschließlich Maßnahmen oder Vorhaben des Amtes zum Gegenstand hat oder der Amtsinhaber sich durch amtliche Verlautbarungen etwa in Form offizieller Publikationen, Pressemitteilungen oder auf offiziellen Internetseiten seines Geschäftsbereichs erklärt. Auch aus äußeren Umständen, wie der Verwendung von Staatssymbolen und Hoheitszeichen oder der Nutzung der Amtsräume, sowie aus dem äußerungsbezogenen Einsatz sonstiger Sach- oder Finanzmittel, die dem Amtsträger aufgrund seines Amtes zur Verfügung stehen, kann sich ein spezifischer Amtsbezug ergeben.

Schließlich ist eine Äußerung als amtlich einzustufen, wenn ein Amtsträger sich im Rahmen einer Veranstaltung äußert, die von der Behörde ausschließlich oder teilweise verantwortet wird, oder wenn die Teilnahme an einer Veranstaltung ausschließlich aufgrund seines Amtes erfolgt (BVerfG, U.v. 9.6.2020 – 2 BvE 1/19 – NJW 2020, 2096 Rn. 59 f. – Fall Seehofer; U.v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 – NVwZ 2015, 209 Rn. 57 f. – Fall Schwesig). Keine amtliche Äußerung liegt hingegen vor, wenn die Äußerung nur „bei Gelegenheit“ der Amtstätigkeit erfolgt, im Übrigen aber so sehr Ausdruck einer persönlichen Meinung oder Einstellung des Amtsträgers ist, dass das persönliche Gepräge überwiegt und den Zusammenhang mit der Amtsführung völlig zurückdrängt (grundlegen BGH, B.v. 19.12.1960 – GSZ 1/60 – BGHZ 34, 99 – juris Rn. 19; sich anschließend BVerwG, B.v. 27.12.1967 – VI B 35.67 – BeckRS 1967, 31301743; OVG NW, B.v. 17.12.2009 – 2 ME 313/09 – juris Rn. 9; VGH BW, B.v. 2.11.1998 – 9 S 2434/98 – juris Rn. 5; Unruh in Fehling/Kastner/Störmer, VwGO, 5. Aufl. 2001, § 40 Rn. 141; Sodan in ders./Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 40 Rn. 425).

22
II. Ausgehend von diesen Grundsätzen stellt sich die streitgegenständliche Äußerung des Oberbürgermeisters der Beklagten im Rahmen der Ehrungsrede als Handeln in amtlicher Eigenschaft dar.

23
Nach der in Bayern normierten dualen Ratsverfassung stehen sich Gemeinderat und erster Bürgermeister, als direkt gewählter kommunaler Wahlbeamter der Gemeinde (Art. 17, 34 GO und Art. 39 ff. GLkrWG), mit eigenen Zuständigkeiten gegenüber. Nach Art. 36 Satz 1 GO hat der erste Bürgermeister die Beschlüsse des Gemeinderates zu vollziehen. Dieser Vollzug ist im Außenverhältnis eine laufende Angelegenheit im Sinne des Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO (Hölzl/Hien, Art. 36 GO, 62. AL Juni 2020, Erl. III 2). Im Rahmen des Vollzugs tritt der erste Bürgermeister als selbständiges Organ auf (Hölzl/Hien, Art. 37 GO, 55. AL Dezember 2015, Erl. I). Der erste Bürgermeister repräsentiert die Gemeinde nach außen (Art. 37, 38 GO).

24
Die Beteiligten haben übereinstimmend vorgetragen, dass Frau P. … aufgrund Gemeinderatsbeschluss der Goldene Ehrenring der Beklagten überreicht werden soll. Der Vollzug dieses Beschlusses obliegt dem ersten Bürgermeister (bzw. dem Oberbürgermeister) in amtlicher Eigenschaft, wobei er den konkreten Ablauf der Ehrung selbst gestaltet. Diese persönliche Gestaltung ist Ausdruck seiner organschaftlichen Amtsstellung als gewähltes Stadtoberhaupt, weshalb amtliches Handeln vorliegt. Dem entsprechen auch die weiteren äußeren Umstände der Feierlichkeit, namentlich das Tragen der Amtskette und die Laudatio im Rahmen einer städtischen Veranstaltung.

B.

25
Der nach sachdienlicher Auslegung (I.) verstandene Klageantrag Ziffer 1 ist zulässig und begründet. Der Kläger hat einen Anspruch auf zukünftiges Unterlassen der streitgegenständlichen Äußerung des Oberbürgermeisters der Beklagten, da diese auch unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles rechtswidrig war und hinreichend konkrete Wiederholungsgefahr besteht (II.). Der Klageantrag Ziffer 2 ist dagegen bereits unzulässig. Ein Widerruf kommt vorliegend von vornherein nicht in Betracht, da mit dem Aussagebezug „Feinde der Demokratie, ob sie (…) AfD heißen“ keine Tatsachenbehauptung, sondern ein Werturteil im Raum steht (III.).

26
I. Der Antrag auf Unterlassen (Ziffer 1) war nach § 88 VwGO sachdienlich dahingehend auszulegen, dass der Oberbürgermeister der Beklagten auf Unterlassen der tatsächlich erfolgten und dokumentierten Äußerung in Anspruch genommen werden soll (anstelle des im Klageantrags genannten Wortlauts).

27
Der Personenwechsel, wonach nunmehr die Beklagte in Anspruch genommen werden soll, ist eine Folge des Beteiligtenwechsels auf Beklagtenseite. Ursprünglich sollte der Oberbürgermeister selbst in Anspruch genommen werden, worauf die wörtliche Antragsformulierung ausgelegt war.

28
Die nach dem von der Beklagten übermittelten Laudatio-Manuskript tatsächlich dokumentierte Äußerung lautet weiter „Die Feinde der Demokratie, ob sie NPD heißen ob sie dritter Weg heißen oder ob sie AfD heißen“. Aus der Klageschrift ist zu entnehmen, dass die tatsächlich im Rahmen der Ansprache gefallene

Äußerung nicht wiederholt werden soll (vgl. S. 2 des Klageschriftsatzes). Dass die Äußerung entsprechend gefallen ist, stellt die Klägerseite ferner nicht in Zweifel (vgl. S. 2 des Schriftsatzes vom 26. September 2022) und fasst ihr Begehren im Schriftsatz vom 5. Oktober 2022 nochmals entsprechend der erfolgten Auslegung zusammen.

29
II. Die Klage ist hinsichtlich des so verstandenen Klageantrags (vgl. oben I) begründet. Der Kläger hat einen Anspruch auf Unterlassen (zu den Voraussetzungen vgl. zunächst 1.) der Wiederholung der streitgegenständlichen Äußerung. Sie war, auch in Ansehung des Repräsentationsrechts des demokratisch legitimierten Oberbürgermeisters und vor dem Hintergrund der Umstände des Einzelfalles, rechtswidrig (2.). Es besteht weiter eine konkrete Wiederholungsgefahr (3.).

30
1. Der allgemein anerkannte öffentlich-rechtliche Anspruch auf zukünftiges Unterlassen einer getätigten Äußerung wurzelt in der entsprechenden Anwendung von § 1004 Abs. 1 Satz 1 BGB und geht über das in der Norm genannte Eigentum hinaus. Er setzt voraus, dass ein rechtswidriger hoheitlicher Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen oder sonstige subjektive Rechte des Betroffenen erfolgt ist und die konkrete Gefahr der Wiederholung droht. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass amtliche Äußerungen sich an den allgemeinen Grundsätzen für rechtsstaatliches Verhalten in der Ausprägung des Willkürverbots und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu orientieren haben (BayVGH, B.v. 6.7.2012 – 4 B 12.952 – juris Rn. 18 f.).

31
Als geschützte Rechtsposition steht hier konkret das Gebot der staatlichen Neutralität im Raum, das sowohl auf dem Mitwirkungsrecht politischer Parteien an der öffentlichen Willensbildung nach Art. 21 Abs. 1 GG, als auch auf dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG bzw. der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb fußt. Eine Verletzung des Neutralitätsgebots kommt insbesondere dann in Betracht, wenn staatliche Organe negative Werturteile über Ziele und Betätigung einer Partei äußern (BVerfG, U.v. 10.6.2014 – 2 BvE 4/13 – juris Rn. 25).

32
Die erforderliche Wiederholungsgefahr, also die Prognose, dass weitere Eingriffe drohen, kann grundsätzlich angenommen werden, wenn bereits eine Beeinträchtigung stattgefunden hat. Denn im Regelfall wird die Behörde ihre Maßnahme für rechtmäßig halten und keinen Anlass sehen, von ihr Abstand zu nehmen. Sie wird sie in der Zukunft aufrechterhalten und in diesem Sinne wiederholen wollen (BayVGH, U.v. 22.10.2015 – 10 B 15.1609 – juris Rn. 62 m.w.N.).

33
2. Die streitgegenständliche Äußerung ist rechtswidrig mit Blick auf das dem Kläger zustehende Neutralitätsgebot.

34
a) Sowohl nach dem Grundgesetz als auch nach der Bayerischen Verfassung ist das Gebot der parteipolitischen Neutralität zu beachten (BayVerfGH, E.v. 11.3.1994 – Vf. 22-VI-92 – juris). Das Bundesverfassungsgericht hat zu ihm ausgeführt, dass sich aus der chancengleichen Beteiligung an der politischen Willensbildung des Volkes ergibt, dass Staatsorgane im politischen Wettbewerb der Parteien Neutralität zu wahren haben. Das Recht, gleichberechtigt am Prozess der Meinungs- und Willensbildung teilzunehmen, wird entsprechend regelmäßig verletzt, wenn Staatsorgane als solche zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern auf den Wahlkampf einwirken. Die Willensbildung des Volkes und die Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich zwar in vielfältiger und tagtäglicher Wechselwirkung. So sehr vom Verhalten der Staatsorgane Wirkungen auf die Meinungs- und Willensbildung der Wählerinnen und Wähler ausgehen, so sehr ist es den Staatsorganen in amtlicher Funktion aber verwehrt, durch besondere Maßnahmen darüber hinaus auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen und in ihrem Vorfeld einzuwirken und dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern. Staatsorgane haben als solche allen zu dienen und sich neutral zu verhalten. Einseitige Parteinahmen während des Wahlkampfs verstoßen gegen die Neutralität des Staates gegenüber politischen Parteien und verletzen die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen (BVerfG, zuletzt U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 73; m.w.N.).

35
Personell verpflichtet das Neutralitätsgebot nicht nur Staatsorgane im engeren Sinn, sondern gilt für alle staatlichen Stellen gleichermaßen (Klein in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 96. EL November 2021, Art. 21 Rn. 302) und gilt insbesondere auch für kommunale Organe (Kluth in BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, Art. 21 Rn. 138.4; vgl. BVerwG, U.v. 13.9.2017 – 10 C 6/16 – juris Rn. 23; OVG NRW, U.v. 4.11.2016 – 15 A 2293/15 – juris Rn. 94).

36
Wann ein politisch gewählter Vertreter sachlich in amtlicher Eigenschaft und nicht nur privat handelt, ist eine Frage des Einzelfalles. In der Seehofer-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass ein Minister nicht gehindert ist, außerhalb seiner Funktion am politischen Meinungskampf teilzunehmen und eine Beeinträchtigung erst dann angenommen, wenn der ein Regierungsmitglied auf die durch das Regierungsamt eröffneten Mittel und Möglichkeiten zurückgreift (BVerfG, U.v. 9.6.2020 – 2 BvE 1/19 – juris Rn. 54 f.). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat weiter einen Bezug zum Amt der Landtagspräsidentin unter dem Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit angenommen, wenn diese an einer Podiumsdiskussion teilnimmt und dort das Verhalten von Fraktionen im Landtag beschreibt und bewertet (BayVerfGH, E.v. 17.1.2023 – Vf. 3-IVa-21 – juris 43).

37
Zeitlich beschränkt sich das Gebot staatlicher Neutralität nicht auf die Wahlkampfzeit. Auch außerhalb von Wahlkampfzeiten erfordert der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Beachtung des Gebots staatlicher Neutralität (BVerfG, U.v. 9.6.2020 – 2 BvE 1/19 – juris Rn. 48). Dabei hat das Bundesverfassungsgericht es zuletzt ausdrücklich offengelassen, ob in Zeiten des Wahlkampfs das Neutralitätsgebot zu verschärften Anforderungen an das Verhalten staatlicher Organe führt (BVerfG, zuletzt U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 74).

38
b) In diesem Sinne verstanden, ist zunächst festzuhalten, dass der Oberbürgermeister der Beklagten sich in amtlicher Eigenschaft oberhalb einer anzunehmenden Bagatellgrenze zu dem Kläger geäußert hat. Die Äußerung hat die Partei des Klägers in diskriminierender Weise hervorgehoben und kann ihr Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb negativ beeinflussen.

39
Wie oben bereits dargelegt, hat der Oberbürgermeister der Beklagten in amtlicher Eigenschaft gehandelt. Die Äußerung im Rahmen einer Laudatio ist gerade eine Möglichkeit, die nur dem Oberbürgermeister in amtlicher Eigenschaft in seiner Vollzugsaufgabe zukommt.

40
Daneben dürfte aber nicht jede staatliche Äußerung, die den Kläger betrifft, auch als Eingriff in die klägerische Rechtsposition zu werten sein. Es besteht vielmehr eine Bagatellgrenze. Vorliegend ist es jedoch so, dass gerade die Bezeichnung als Feind der Demokratie und die Nennung der klägerischen Partei in einem Atemzug mit einer verfassungswidrigen, wenn auch nicht verbotenen, Partei die Bagatellschwelle überschreitet und über die bloße Teilhabe staatlicher Funktionsträger an einer öffentlichen Auseinandersetzung hinausgeht (BayVGH, U.v. 22.10.2015 – 10 B 15.1609 – juris Rn. 20). Der Oberbürgermeister der Beklagten hat hier die Würdigung der politischen Arbeit bewusst in Abgrenzung zu der Partei des Klägers vorgenommen.

41
Eine fehlende Betroffenheit kann auch nicht aus der geringen externen Wahrnehmbarkeit der konkreten Äußerung beim Wahlvolk hergeleitet werden. Grundsätzlich hat eine Presseberichterstattung stattgefunden und es ist selbst mit Blick auf den vorliegenden Teilnehmerkreis nicht so, dass ein lediglich klar umgrenzter und politisch in jedem Fall abgeschlossener gefestigter Personenkreis die Äußerung vernommen hat.

42
c) Im Ergebnis verletzt im vorliegenden Einzelfall die streitgegenständliche Äußerung das Gebot der parteipolitischen Neutralität und Chancengleichheit auch in Ansehung des Repräsentationsrechts des Oberbürgermeisters.

43

Das Neutralitätsgebot gilt nicht schrankenlos. Hier gehört zunächst die verfassungsrechtliche Entscheidung zugunsten einer „streitbaren Demokratie“, die sich im Wesentlichen aus Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 20 Abs. 4, Art. 21 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 3 GG herleitet. Das Grundgesetz vertraut aufgrund geschichtlicher Erfahrung nicht allein darauf, die freiheitliche Demokratie werde sich im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung ohne weiteres behaupten. Es hat deshalb dem Staat die Aufgabe übertragen, die zentralen Grundwerte der Verfassung durch (repressive) Schutzvorkehrungen zu sichern und zu gewährleisten. Der Staat ist nicht gehindert, das tatsächliche Verhalten von Gruppen oder deren Mitgliedern wertend zu beurteilen, und kann die Grundsätze und Wertvorgaben des Grundgesetzes durch Organe und Funktionsträger des Staates auch mithilfe von Informationen an die Öffentlichkeit und der Teilhabe an öffentlichen Auseinandersetzungen verteidigen (BayVGH, U.v. 22.10.2015 – 10 B 15.1609 – juris Rn. 22 unter Bezug auf BVerwG, U.v. 21.7.2010 – 6 C 22.09 – juris Rn. 24 f. sowie BVerfG, B.v. 24.5.2005 – 1 BvR 1072/01 – juris Rn. 58; BVerwG, U.v. 21.5.2008 – 6 C 13.07 – juris Rn. 21). Zu den Schranken gehören ferner die Rechter Dritter, wobei sich die organschaftlichen Rechte des demokratisch gewählten ersten Bürgermeisters verfassungsrechtlich aus dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde (Art. 28 Abs. 2 GG, 11 BV) und dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) herleiten. Im Falle einer Betroffenheit müssen verfassungsrechtlich legitimierte Gründe von einem Gewicht vorliegen, das dem Grundsatz der Chancengleichheit die Waage hält (BVerfG, U.v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 – juris Rn. 92). Das heißt, dass zwischen den Rechtspositionen praktische Konkordanz unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles herzustellen ist.

44
Dabei ist zunächst festzuhalten, dass dem Neutralitätsgebot ein grundsätzlicher Vorrang zukommt, da seine Bedeutung gerade beim Handeln staatlicher Organe zum Tragen kommt. Dementsprechend sind bestimmte hoheitliche Handlungen niemals mit dem Neutralitätsgebot vereinbar, so etwa direkte Wahlempfehlungen o.ä. Eine Abwägung im Rahmen praktischer Konkordanz kommt, wie vorliegend, jedoch dann in Betracht, wenn der sich äußernde Amtsträger in Erfüllung einer nach der Kompetenzordnung zugewiesenen Aufgabe handelt. Vorliegend ist die Umsetzung der vom Gemeinderat beschlossenen Ehrung kein mechanischer hoheitlicher Vorgang, sondern geschieht nach Art. 37 Abs. 1 GO in „eigener Zuständigkeit“, was auf das originäre Repräsentationsrecht verweist. Bei der Ausübung der Repräsentationsaufgabe verbleibt ein Raum, den der Oberbürgermeister als gewählte politische Persönlichkeit ausfüllen darf. Der Oberbürgermeister ist als solcher politisch neutral, aber kein politisches Neutrum. Er ist gewähltes Stadtoberhaupt, das die Gemeinde nach außen repräsentiert, und kann als solcher auch in politischen Debatten Stellung beziehen (für den Fall der Landtagspräsidentin vgl. BayVerfGH, E.v. 17.1.2023 – Vf. 3-IVa-21 – juris Rn. 37; zur Differenzierung der Tätigkeit eines ersten Bürgermeisters bei der Leitung einer Gemeinderatssitzung und einem eigenen Redebeitrag vgl. VG Freiburg, U.v. 25.3.2021 – 4 K 3145/20 – juris Rn. 44). Im Einzelnen sind bei der Herstellung praktischer Konkordanz folgende Aspekte ausschlaggebend:

45
Vorliegend wird die AfD in einem Atemzug mit der NPD einer verfassungsfeindlichen Partei (vgl. BVerfG, U.v. 17.1.2017 – 2 BvE 1/13 – juris) genannt, und pauschal mit Feindschaft zur Demokratie in Zusammenhang gebracht. Damit wird ein Bezug der Unvereinbarkeit der AfD mit der demokratischen Grundordnung hergestellt und in gewisser Weise auch ihre Unwählbarkeit behauptet. Unter diesem Aspekt ist die Aussage klar belastend.

46
Auf der anderen Seite ist zu zunächst sehen, dass der Oberbürgermeister der Beklagten diese Passage im Zusammenhang mit der Würdigung der gesellschaftlichen und politischen Arbeit von Frau P. … gesprochen hat. Dies war auch unter Berücksichtigung der weiteren Rede erkennbar. Aus dem Gesamtkontext der Laudatio geht nicht hervor, dass der Oberbürgermeister Schlussfolgerungen für die Zukunft sehen will, sondern das Engagement in der Vergangenheit würdigen will, unabhängig davon, ob er die Position teilt oder nicht.

47
Weiter ist zu würdigen, dass der nunmehr bekannte, und von beiden Beteiligten übereinstimmend vorgetragene, Wortlaut „Die Feinde der Demokratie, ob sie NPD heißen ob sie dritter Weg heißen oder ob sie AfD heißen“ sich eher auf Personen als auf die Partei selbst richtet. Mit „Feinde der Demokratie“ wird sprachlich eher auf Individuen, die sich in einer Partei organisieren, und nicht auf die Partei selbst

abgestellt. In diesem Zusammenhang wurde bereits in der Vergangenheit gerichtlich entschieden, dass sich die AfD als Partei schwierige Äußerungen ihrer Mitglieder unter bestimmten Voraussetzungen vorhalten lassen muss.

48
Im inneren Zusammenhang der Laudatio ist die streitgegenständliche Äußerung im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem Engagement von Frau P. … gerade im öffentlichen Meinungskampf getroffen worden. Damit ergibt sich ein klarer Bezug zu der Meinungsäußerungsfreiheit der Geehrten, wenn hervorgehoben worden ist, dass sie gerade auch an Versammlungen teilgenommen und dort gesprochen hat.

49
Und schließlich ist im Gesamtkontext die eingeschränkte öffentliche Wahrnehmbarkeit zu berücksichtigen. Die Laudatio war tatsächlich nur auf die Würdigung der Geehrten gerichtet und ließ auch überwiegend keinen Bezug zur Partei des Klägers erkennen.

50
Zusammenfassend überwiegt indessen, auch in Ansehung dieser konkreten Umstände, das Gebot zur Wahrung der parteipolitischen Neutralität. Obwohl der spezifische Zusammenhang der Äußerung sich auf das Wirken von Frau P. … im politischen Meinungskampf in der Vergangenheit bezieht, ist vorliegend insbesondere festzuhalten, dass es sich um eine gezielt tendenziöse Äußerung handelt, die auch nicht spontan, im „Eifer des Gefechts“ gefallen sein kann, zumal sie im vorgelegten Redemanuskript enthalten war. Besonders muss auch berücksichtigt werden, dass der Oberbürgermeister die Rede mit der Amtskette gehalten hat, was seine Stellung gerade als Amtsperson nochmals nach außen hin besonders betont und dokumentiert. Und schließlich hat die Aussage auch nur einen geringen Bezug zu der konkret im Raum stehenden Aufgabe des Oberbürgermeisters, nämlich eine Ehrung zu vollziehen.

51
3. Darüber hinaus liegt aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalles auch Wiederholungsgefahr vor. Die Einlassung der Beklagten, dass die Äußerung nicht isoliert von ihrem Kontext gesehen werden könne, verfängt nicht.

52
Wie oben dargelegt, ist die Wiederholungsgefahr durch die Rechtswidrigkeit der Äußerung indiziert. Zwar hat der Oberbürgermeister die Äußerung spezifisch im Rahmen der Würdigung der politischen Arbeit von Frau P. … getroffen. Allerdings zeigt sich abweichend hiervon eine wiederholte kritische Hervorhebung der Partei des Klägers durch den Oberbürgermeister der Beklagten auf.

53
Das gilt auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die von der Klägerseite aufgezeigten Ereignisse den Vorwurf des Antisemitismus betreffen. Die Äußerungen legen insgesamt ein Indiz für eine starke Gegnerschaft des Oberbürgermeisters zur AfD dar.

54
III. Soweit mit Ziffer 2 des Klageantrags ein Widerruf begehrt wird, ist dieses Begehren rechtlich unzulässig, da mit der streitigen Äußerung „Die Feinde der Demokratie, ob sie NPD heißen ob sie dritter Weg heißen oder ob sie die AfD heißen“ eine Wertung im Raum steht.

55
Der Widerruf einer Äußerung kann lediglich hinsichtlich objektiv unwahrer Tatsachenbehauptungen verlangt werden. Demgegenüber können Werturteile nur mit der Unterlassungsklage bekämpft werden (BayVGH, U.v. 25.10.1994 – 4 B 94.4010 – BeckRS 1995, 14114). Tatsachenbehauptungen und Werturteile unterscheiden sich dadurch, dass für Werturteile die subjektive Beziehung des sich Äußernden zum Inhalt der Aussage kennzeichnend ist, während Tatsachenbehauptungen durch die objektive Beziehung zwischen Äußerung und Wirklichkeit charakterisiert werden. Für die Einstufung als Tatsachenbehauptung kommt es darauf an, ob die Aussage einer Überprüfung auf ihre Richtigkeit mit den Mitteln des Beweises zugänglich ist. Die beanstandete Äußerung ist dabei in dem Gesamtkontext, in dem sie gefallen ist, zu beurteilen und darf nicht aus dem Zusammenhang herausgelöst einer rein isolierten Betrachtung zugeführt werden. Sofern eine Äußerung durch die Elemente der Stellungnahme, des Dafürhaltens oder Meinens geprägt ist, fällt sie als Werturteil in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (BayVGH, B.v. 24.4.2018 – 4 ZB 17.1488 –

juris Rn. 14 m.w.N.). Vorliegend ergibt sich in der Sache nichts Anderes daraus, dass der Oberbürgermeister der Beklagten in amtlicher Eigenschaft sich strenggenommen als Teil des Staates nicht auf die Meinungsfreiheit berufen kann. Zu seiner Organstellung als gewähltem Stadtoberhaupt gehört die Repräsentationsfunktion und Redefreiheit, was h.E. eine vergleichbare Rechtsposition zur Äußerung verleiht, die im Ergebnis nicht anders zu behandeln sein dürfte (a.A. BayVGH, B.v. 13.10.2009 – 4 C 09.2144 – juris Rn. 12 der auch dem Amtsträger Meinungsfreiheit zugestehen will. Zu den Rechten aus der Organstellung vgl. oben).

56
Im konkreten Fall handelt es sich bei der im Raum stehenden Äußerung klar um eine Wertung. Die Partei, dessen Regionalverband der Kläger ist, wird in einem klaren Zusammenhang mit „Feinden der Demokratie“ genannt. Gefallen ist diese Äußerung anlässlich der Laudatio zur Verleihung des Goldenen Ehrenrings der Beklagten an Frau P. …, der ehemaligen 2. Bürgermeisterin der Beklagten. Mit der Verleihung des goldenen Ehrenrings wurde ihre Tätigkeit und ihr gesellschaftliches Engagement gewürdigt. Im direkten Zusammenhang zu der Äußerung ging es um ihren „Einsatz für Demokratie und Menschenrechte“, was mit Beispielen und Anekdoten unterlegt wurde. Konkret habe sie dies insbesondere auf Demonstrationen und gerade auch als zweite Bürgermeisterin getan. Damit hat die streitgegenständliche Äußerung einen klaren Bezug zum öffentlichen Meinungskampf und ist dementsprechend keine Tatsachenbehauptung.

57
IV. Die Kostenentscheidung basiert auf § 155 Abs. 1 Satz 1 und 2. Die Kosten waren vorliegend gegeneinander aufzuheben, da die Beteiligten teils obsiegt haben und teils unterlegen sind.

58
V. Die Zulassung der Berufung erfolgt wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache, §§ 124 Abs. 2 Nr. 3, 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO.