

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES VERWALTUNGSGERICHT



Az.: 6 A 23/21

IM NAMEN DES VOLKES URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn Dr. Bernd Thode, Königsberger Straße 6, 25566 Lägerdorf

– Kläger –

Proz.-Bev.: Rechtsanwalt Dr. Bernd Thode, Königsberger Straße 6,
25566 Lägerdorf
Geschäftszeichen: – 12/2021 (T) –

gegen

die Gemeinde Lägerdorf, vertreten durch das Amt Breitenburg, Osterholz 5,
25524 Breitenburg

– Beklagte –

Proz.-Bev.: [REDACTED] Rechtsanwälte, [REDACTED],
[REDACTED] Kiel
[REDACTED]

Streitgegenstand: Kommunalrecht

hat die 6. Kammer des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts auf die mündliche
Verhandlung vom 11.09.2025 durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Gi-
enke als Einzelrichterin am 25.09.2025 für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Äußerung des Bürgermeis-
ters der Beklagten im Schreiben vom 26.05.2020, online

veröffentlicht im Bürgerinformationssystem des Amtes Breitenburg vom 10.07.2020 bis zum 17.07.2020, rechtswidrig war. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Von den Kosten des Verfahrens trägt der Kläger 2/3, die Beklagte 1/3.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrages abwenden, sofern nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger zuvor Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit von Äußerungen des Bürgermeisters der Beklagten sowie die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Befassung mit seiner Petition.

Der Kläger ist Einwohner in der Gemeinde Lägerdorf, der Beklagten, und bringt sich seit längerer Zeit in das Ortsentwicklungskonzept (OEK) und dessen Entwicklung in der Gemeinde ein. Der erste Entwurf des Ortsentwicklungskonzepts wurde erstmals am 04.03.2020 in einer von der Gemeinde für die Einwohnerinnen und Einwohner veranstalteten Versammlung vorgestellt.

Mit Schreiben vom 24.05.2020 richtete der Antragsteller anlässlich einer am 26.05.2020 geplanten Sitzung der Gemeindevertretung diverse Anregungen und Beschwerden an den Bürgermeister der Beklagten, Herrn Jürgen Tiedemann. Gegenstand dieser Anregungen und Beschwerden war das geplante Ortsentwicklungskonzept und in diesem Zuge die Frage, ob eine ausreichende Bürgerbeteiligung stattgefunden habe.

Der ehrenamtliche Bürgermeister, Herr Tiedemann, dem der Kläger persönlich bekannt war, erwiderte hierauf mit einer an den Kläger übersandten E-Mail vom 26.05.2020.

Das Schreiben war eingeleitet mit der Begrüßungsformel: „Sehr geehrter Herr Dr. Thode, Moin Bernd“ und endete mit der Abschiedsformel: „Jürgen Tiedemann (Bürgermeister)“.

Inhaltlich enthielt das Schreiben von Herrn Tiedemann unter anderem folgende Formulierungen:

„Auf den haltlosen und zum Teil falschen Inhalt, möchte und werde ich heute nur teilweise eingehen.“

„Ich persönlich bin von Deiner Vorgehensweise doch sehr enttäuscht und empfinde diese als ziemlich arrogant und anmaßend mir, der Gemeindevertretung und den Lägerdorfer Bürger*innen gegenüber.“

„Leider hast Du wohl so manches falsch verstanden und auch nicht vernünftig umgesetzt“.

„Darüber hinaus ist es mir bisher auch nicht bekannt gewesen, dass Du bzw. von Dir vorgeschobene Personen, eine gemeindliche Funktion innehaben, die es rechtfertigt, der Gemeindevertretung vorzuschreiben, was sie zu tun und zu lassen hat.“

„Für die geleistete Arbeit, den bereits vorliegenden Vorschlägen und Anregungen, sage ich allen Beteiligten, auch an dieser Stelle, noch einmal herzlichen Dank.“

„Warum [REDACTED] deine gestellten Fragen mit mir abklären sollte und nicht Du direkt mit mir korrespondiert hast, erscheint mir doch sehr suspekt.“

„Als ehrenamtlicher Bürgermeister ist es sicherlich nicht meine Aufgabe, auf deine juristischen Definitionen einzugehen.“

„Aus gemeindlicher und amtsseitiger Sicht gehst Du wohl von falschen Förderinhalten (...) aus.“

„Aus meiner und aus gemeindlicher Sicht gibt es keine zwei Meinungen darüber, die Zukunft unserer Gemeinde gemeinsam mit unseren Bürgerinnen und Bürgern zu gestalten.“

Wegen des weiteren Inhalts wird auf das Schreiben des Bürgermeisters der Beklagten vom 26.05.2020 verwiesen (Bl. 198 d. A.).

In der im Bürgerinformationssystem zu TOP 10 „Fortschreibung des Gemeindeentwicklungsplans – abschließender Beschluss“ veröffentlichten „Vorlage – VO/094/2020/Ldorf“ hieß es unter anderem: „Mit Schreiben vom 24.05.2020 hat Herr Dr. Bernd Thode Anregungen und Beschwerden hinsichtlich der Beschlussfassung zur Fortschreibung der Gemeindeentwicklungsplanung vorgebracht. Auf die entsprechenden Anlagen wird verwiesen.“ Als

Anlagen wurden sodann das Schreiben vom 24.05.2020 und das Schreiben des Bürgermeisters vom 26.05.2020 beigelegt.

In der Sitzung der Gemeindevertretung am 26.05.2020 wurde der TOP 10 „Fortschreibung des Gemeindeentwicklungsplans – abschließender Beschluss“ einstimmig von der Tagesordnung abgesetzt und auf die Gemeindevertreterversammlung am 21.07.2020 verschoben.

Das Amt Breitenburg veröffentlichte unter nicht näher bekannten Umständen sodann am 10.07.2020 das klägerische Schreiben vom 24.05.2020 sowie das Schreiben von Herrn Jürgen Tiedemann vom 26.05.2020 in seinem Bürgerinformationssystem.

Daraufhin forderte der Kläger die Beklagte mit anwaltlichem Schreiben vom 16.07.2020 unter anderem auf, sich mit einer Unterlassungserklärung dazu zu verpflichten, es zu unterlassen, das Schreiben vom 26.05.2020 im Internet zu veröffentlichen sowie gegenüber Herrn Dr. Bernd Thode in einem amtlichen Schreiben zu formulieren „Ich persönlich bin von Deiner Vorgehensweise doch sehr enttäuscht und empfinde dies als ziemlich arrogant und anmaßend mir, der Gemeindevertretung und den Lägerdorfer Bürger/innen gegenüber.“

Mit Schreiben vom 17.07.2020 erklärte Herr Tiedemann, dass er die geforderte Unterlassungserklärung nicht abgeben werde. Allerdings habe er ohne Anerkennung einer Rechtspflicht veranlasst, dass das Schreiben vom 26.05.2020 auf „nicht öffentlich“ gesetzt werde, sodass Dritte es nicht einsehen könnten.

Nachdem der Kläger sich mit weiteren Schreiben vom 31.05.2020 und vom 14.06.2020 an die Beklagte gewandt hatte, äußerte er sich erneut mit Schreiben vom 18.07.2020 und vertiefte seine Anregungen und Beschwerden im Hinblick auf das OEK.

In der Sitzung am 21.07.2020 befasste sich die Gemeindevertretung mit den seitens des Klägers angeführten Anregungen und Beschwerden unter dem TOP 8 „Ortsentwicklung für die Gemeinde Lägerdorf; hier: Behandlung von Anregungen und Beschwerden eines Einwohners gem. § 16e GO-SH“. Zur Vorbereitung auf die Sitzung erhielten die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter die Sitzungsvorlage Nr. VO/094/2020/Ldorf, welche den Inhalt der Schreiben des Klägers vom 24.05.2020 und vom 31.05.2020 enthielt, sowie das Schreiben vom 18.07.2020. Im Rahmen der Sitzung fasste die Gemeindevertretung schließlich einstimmig folgenden Beschluss:

„Die Anregungen und Beschwerden lt. Schreiben des Herrn Bernd Thode vom 24.05.2020 sowie seiner weiteren Schreiben vom 31.05.2020 und 18.07.2020 werden zur Kenntnis genommen. Die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter haben sich eingehend mit den hierin vorgebrachten Anregungen und Beschwerden befasst. Gleichwohl ist die Gemeindevertretung der Meinung,

dass die Beschlussfassung zum Ortsentwicklungskonzept Lägerdorf jetzt zügig erfolgen soll. Die bisher erfolgte Bürgerbeteiligung im Rahmen einer Informationsveranstaltung hält die Gemeindevertretung in dieser Phase für ausreichend und ist nach den Förderbestimmungen in dieser Form auch zulässig. Eine weitere Bürgerbeteiligung wird in der Folge während der Umsetzungsphase des Konzepts angestrebt.“

Die Gemeindevertretung stimmte dem in der Sitzung am 21.07.2020 präsentierten Ortsentwicklungskonzept unter dem TOP 10 „Ortsentwicklungskonzept der Gemeinde Lägerdorf, hier: abschließender Beschluss“ zu.

Zugleich wurde beschlossen, die vom Kläger mit anwaltlichem Schreiben vom 16.07.2020 geforderte Unterlassungserklärung nicht abzugeben (TOP 9).

Mit Schreiben vom 10.08.2020 teilte das Amt Breitenburg dem Kläger den Beschluss sowie die Begründung der Gemeindevertretung hierzu mit. Zur Begründung hieß es:

„Das Land Schleswig-Holstein fördert das Ortsentwicklungskonzept. Im Förderbescheid ist die Empfehlung enthalten, dass das Konzept unter Einbeziehung des bürgerschaftlichen Engagements erarbeitet werden sollte. Die Gemeindevertretung ist der Meinung, dass dies in der jetzigen Phase in ausreichendem Maße durch die erfolgte Informationsveranstaltung am 04.03.2020 geschehen ist, was im Übrigen bereits durch die zuständige Behörde bestätigt wurde. Die ersten nach der Informationsveranstaltung übermittelten Ideen, Anregungen und Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern sind und werden auch weiterhin in die Ortsentwicklung einfließen. Dies wurde in der Sitzung am 21.07.2020 noch einmal deutlich gemacht.“

Versuche des Klägers, über die Kommunalaufsicht eine konsensuale Streitbeilegung zu erreichen, blieben erfolglos.

Der Kläger hat am 26.01.2021 Klage erhoben.

Zur Begründung seiner Klage führt er aus, dass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sei, da es sich bei dem Schreiben des Bürgermeisters der Beklagten vom 26.05.2020 um eine amtliche Äußerung gehandelt habe. Dies gehe sowohl aus der Anrede und Abschlussformel als auch aus dem vorgehängten E-Mail-Anschreiben hervor. Zudem wären in früheren privaten E-Mails stets nur die jeweiligen Vornamen verwendet worden. Hinzu komme, dass sein Schreiben vom 24.05.2020 an die „Gemeinde Lägerdorf – Herrn Bürgermeister Jürgen

Tiedemann“ gerichtet gewesen sei. Auch aus der Formulierung „Als ehrenamtlicher Bürgermeister ist es sicherlich nicht meine Aufgabe...“, gehe hervor, dass der Bürgermeister nicht als Privatperson gesprochen habe.

Auch ergebe sich aus dem Vortrag der Beklagten im Klageverfahren ein weiteres Indiz dafür, dass der Bürgermeister mit der 1-seitigen E-Mail und dem 2-seitigen Schreiben vom 26.05.2020 nicht als Privatperson, sondern als Amtsträger gehandelt habe. Gegen eine Handlung als Privatmann spreche schon, dass er das Schreiben in die Akten des Amtes Breitenburg gegeben habe.

Die Feststellungsklage sei auch nicht subsidiär. Vielmehr seien eine Feststellungs- und eine Unterlassungsklage parallel zulässig.

Das Feststellungsinteresse ergebe sich aus einem Rehabilitationsinteresse. Dieses folge aus der fortdauernden diskriminierenden bzw. wegen des Öffentlichkeitsbezugs sogar diskreditierenden Wirkung des Schreibens vom 26.05.2020 und dessen Veröffentlichung im Internet. Diese Handlungsweise stelle eine Stigmatisierung dar, die geeignet sei, sein Ansehen nicht nur im sozialen Umfeld, sondern auch in der Öffentlichkeit herabzusetzen. Nach der Lebenserfahrung sei anzunehmen, dass die Informationsmöglichkeiten auch von Dritten genutzt worden seien. Schließlich werde das Bürgerinformationssystem von den Gemeindeeinwohnern intensiv genutzt. Die Veröffentlichung sei trotz der zuvor von ihm mehrfach dargelegten Rechtsverstöße, unter anderem in seinen Schreiben vom 31.05.2020 und 14.06.2020, ohne seine Einwilligung erfolgt.

Zudem bestehe eine Wiederholungsgefahr. Diese resultiere aus der weiterhin bestehenden unterschiedlichen Meinungsstruktur und dem Umstand, dass die Gemeinde die Unterlassungserklärung nicht unterzeichnet habe.

Die Äußerungen würden das Sachlichkeitsgebot überschreiten und ihn durch die unsachlichen und diskriminierenden Formulierungen mit abschreckenden Auswirkungen fortdauernden jedenfalls in der Wahrnehmung seines dem Art. 17 GG im Wesentlichen nachgebildeten kommunalrechtlichen Petitionsrechts des § 16e GO, seiner durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Meinungsfreiheit und seinem durch Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrecht verletzen. Durch die Veröffentlichung im Internet sei er an den Pranger gestellt worden. Dies stelle einen Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Spätestens mit der Veröffentlichung hätten die Grundrechtsverstöße einen schwerwiegenden Eingriffscharakter mit fortdauernder Wirkung erhalten.

Die hier in Rede stehenden Äußerungen eines Bürgermeisters überschritten zwar nicht die Strafbarkeitsschwelle, seien wegen ihrer unsachlichen Qualität jedoch gleichwohl nicht mit dem Sachlichkeitsgebot für Äußerungen von Amtsträgern vereinbar.

Auch im Übrigen bestehe ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis, da sich der Klageantrag auf die Feststellung richte, dass die Vorbefassung durch Herrn Tiedemann mit der von ihm eingereichten Petition rechtswidrig gewesen sei.

Seine Klage sei insoweit auch begründet. Der Bürgermeister der Beklagten habe gegen das Verbot der Vorprüfung im Rahmen des Petitionsverfahrens nach Maßgabe des § 16e GO verstoßen. Eine solche sehe das Gesetz nicht vor. Dem Bürgermeister komme lediglich eine Weiterleitungsfunktion, quasi als Bote, an das sachlich für die Entscheidung zuständige Organ, also die Gemeindevertretung, zu. Laut Bundesverwaltungsgericht gewährleiste Art. 17 GG die Prüfung einer Petition durch die Volksvertretung und erfordere eine nachvollziehbare und diskriminierungsfreie Behandlung und Erledigung. Eine solche diskriminierungsfreie Befassung habe nicht stattgefunden.

Der Bürgermeister nehme eine Vorprüfungskompetenz in dem Sinne in Anspruch, indem er mit seinem Schreiben vom 26.05.2020 materiell zu dessen Petition Stellung nehme, obwohl den anderen Mitgliedern der Gemeindevertretung die Petition noch nicht einmal zugänglich gemacht worden sei. Zudem sei das „Vorprüfungsschreiben“ des Bürgermeisters sogar noch vor der Befassung der zuständigen Gemeindevertretung rechtswidrig im öffentlich-rechtlichen Bürgerinformationssystem des Amtes Breitenburg veröffentlicht worden. Durch diese Vorprüfungshandlungen mit Außenwirkung habe keine diskriminierungsfreie und unbeeinflusste Willensbildung der Gemeindevertretung erfolgen können, weil sich „ihr Bürgermeister“ schon in dieser Art und Weise nach außen verschriftet mit Öffentlichkeitswirkung festgelegt habe („Präjudizierung“).

Der Kläger hat zunächst eine Vielzahl an Anträgen gestellt. Insoweit wird auf den Klageschriftsatz vom 24.01.2021 sowie im Hinblick auf die Erweiterung der Hilfsanträge auf den Schriftsatz vom 13.02.2024 (Bl. 330 d. A.) verwiesen. Diese Anträge hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung sodann gekürzt und zusammengefasst und beantragt nunmehr,

festzustellen, dass die Äußerungen von Herrn Tiedemann im Schreiben vom 26.05.2020 rechtswidrig waren,

festzustellen, dass die Vorbefassung mit der vom Kläger eingereichten Petition durch Herrn Bürgermeister Tiedemann gegenüber dem Kläger mit Schreiben vom 26.05.2020 rechtswidrig war,

festzustellen, dass

der vom Kläger mit seinem Schreiben vom 16.07.2020 (Anlage 5) gegen die Beklagte geltend gemachte öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch besteht,

zwischen dem Kläger und der Beklagten kein Rechtsverhältnis besteht, wonach der Beklagten das Recht zusteht, ihr Schreiben vom 26.05.2020 ohne Einwilligung des Klägers und sogar entgegen seinem vorherigen mehrmaligen schriftlichen Hinweisen an die Beklagte auf dessen Rechtswidrigkeit gleichwohl im Internet über das öffentlich-rechtliche Bürgerinformationssystem des Amtes Breitenburg zu veröffentlichen,

hilfsweise festzustellen, dass zwischen dem Amt Breitenburg und dem Kläger kein Rechtsverhältnis im vorherigen Sinne besteht,

hilfsweise es der Beklagten zu untersagen, die im Schreiben vom 26.05.2020 getätigten Äußerungen weiterhin zu verbreiten.

hilfsweise festzustellen, dass

die Beklagte rechtswidrig zugelassen hat, dass Herr Bürgermeister Jürgen Tiedemann auf das an sie gerichtete Petitionsschreiben des Klägers vom 24.05.2020 unter Missachtung der gemäß § 16e GO S-H ausschließlichen Kompetenz ihrer Gemeindevertretung vor deren Befassung und Beschlussfassung über das Petitionsschreiben mit seiner E-Mail vom 26.05.2020 (Anl. 7a der Klageschrift) i. V. m. dem angeschlossenen Schreiben vom 26.05.2020 (Anl. 7b der Klageschrift) als Privatperson geantwortet und damit das Petitionsschreiben rechtswidrig missbraucht hat, um gegenüber dem Kläger unzulässigen Druck zu seiner Einschüchterung wegen der Wahrnehmung seines Petitionsrechts auszuüben und infolgedessen insbesondere gegen das Diskriminierungsverbot von Petitionen sowohl nach Art. 17 GG als auch nach § 16e GO S-H sowie gegen datenschutzrechtliche Vorschriften verstoßen hat,

die E-Mail vom 26.05.2020 (Anl. 7a der Klageschrift) i. V. m. dem angeschlossenen Schreiben vom 26.05.2020 (Anl. 7b der Klageschrift) von Herrn Bürgermeister Jürgen Tiedemann als Privatperson im Bürgerinformationssystem des Amtes Breitenburg vom 10.07.2020 bis zum 17.07.2020 veröffentlicht hat, um gegenüber dem Kläger unzulässigen Druck zu seiner Einschüchterung wegen der Wahrnehmung seines Petitionsrechts auszuüben

und infolgedessen insbesondere gegen das Diskriminierungsverbot von Petitionen sowohl nach Art. 17 GG als auch nach § 16e GO S-H sowie gegen datenschutzrechtliche Vorschriften verstoßen hat.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie führt aus, dass der beschriebene Rechtsweg nicht eröffnet sei, da sich der Bürgermeister der Beklagten als Privatperson geäußert habe. Gegen eine Zurechnung zur Amtsführung spreche schon die äußere Form des streitgegenständlichen Schreibens, auf dem kein amtlicher Briefkopf verwendet worden sei. Weiterhin sei der Kläger nicht nur mit „Sehr geehrter Herr Thode“, sondern auch mit „Moin Bernd“ angesprochen und durchgehend geduzt worden. Für die Äußerung als Privatperson spreche zudem, dass der Bürgermeister das Schreiben vom 26.05.2020 mit „Ich persönlich“ eingeleitet und damit verdeutlicht habe, dass es sich um seine persönliche Meinung gehandelt habe.

Zwar habe der Bürgermeister auch die Worte „aus gemeindlicher und amtsseitiger Sicht“ und „aus meiner und aus gemeindlicher Sicht“ verwendet. Allerdings müsse einem Bürgermeister, welcher gleichzeitig Privatperson sei, auch das Recht zustehen, seine persönliche Meinung auch aus Sicht der Gemeinde mitzuteilen. Auch die Formulierung der Schlussformel am Ende des Schreibens führe nicht zu der Annahme einer Äußerung als Bürgermeister. Vielmehr stelle die Bezeichnung des Amtes gerade kein geeignetes Indiz für eine solche Annahme dar, weil ein Amtsträger sein Amt nicht in privaten Zusammenhängen verleugnen müsse, sondern vielmehr befugt sei, seine Amtsbezeichnung auch privat zu führen.

Aber auch bei Annahme einer amtlichen Äußerung wäre die Klage unzulässig, da die Feststellungs- gegenüber der Unterlassungsklage subsidiär sei. Ein Feststellungsinteresse liege ebenfalls nicht vor. Insbesondere bestehe aufgrund des zeitlichen Abstands keine Wiederholungsgefahr. Es reiche nicht aus, dass der Kläger das Schreiben vom 26.05.2020 als diskriminierend empfunden habe. Die Beklagte habe das am 10.07.2020 im Bürgerinformationssystem des Amtes Breitenburg veröffentlichte Schreiben am 17.07.2020 auf „nicht öffentlich“ umgestellt. Insbesondere vor diesem Hintergrund sei nicht ersichtlich, welche abträglichen Nachwirkungen heute noch für den Kläger fortbestehen würden. Auch insoweit habe der Kläger keine konkreten abträglichen Nachwirkungen vorgetragen, sondern lediglich auf abstrakte Möglichkeiten hingewiesen. Im Hinblick auf das ausgeprägte Engagement des Klägers in der beklagten Gemeinde erscheine es zudem zweifelhaft, dass seine Außenwahrnehmung in rechtserheblicher Weise durch das für eine Woche öffentlich einsehbare Schreiben beeinflusst worden sei.

Überdies habe der Bürgermeister das Sachlichkeitsgebot gewahrt. Die Äußerungsbefugnis des Bürgermeisters folge aus seiner Aufgabenzuweisung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 54 LVerf, § 1 GO i. V. m. §§ 48, 50 GO. Danach bestehe eine prinzipielle Befugnis des Bürgermeisters, kommunalpolitisch Stellung zu nehmen, also die Befugnis, sich zu allen Themen zu äußern, welche die Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft betreffen.

Im Gegensatz zu Tatsachenbehauptungen seien Werturteile nicht dem Beweis zugänglich, sondern von Elementen der Stellungnahme und des Dafürhaltens geprägt. Dies gelte auch für die Formulierung, dass der Kläger „wohl so manches falsch verstanden“ habe, er „wohl von falschen Förderinhalten, einem falschen Zeitrahmen und von falschen Voraussetzungen bezüglich des Konzeptes“ ausgegangen sei und der Inhalt seiner Petition teilweise falsch sei. Diesbezüglich wiesen die Äußerungen auch den erforderlichen Tatsachenkern auf. Es habe tatsächliche Anhaltspunkte dafür gegeben, den Sachverhalt anders zu bewerten als der Kläger. Vor allem hinsichtlich der Vergabe von Fördermitteln, die den inhaltlichen Schwerpunkt des Schreibens bildeten, habe der Bürgermeister ausführlich und nachvollziehbar seine Auffassung begründet. Dementsprechend sei auch von einer sachgerechten und vertretbaren Würdigung auszugehen.

Außerdem sei es nicht unverhältnismäßig gewesen, den Kläger auf mögliche Missverständnisse hinzuweisen. Auch einem Bürgermeister müsse es möglich sein, einen Bürger auf ein (aus Sicht des Bürgermeisters) bestehendes Missverständnis hinzuweisen.

Soweit der Bürgermeister ausgeführt habe, dass der Kläger beziehungsweise von ihm vorgeschobene Personen der Gemeindevertretung nicht vorzuschreiben hätten, was sie zu tun und zu lassen hätten, sei dies ebenfalls vom Sachlichkeitsgebot gedeckt, weil es der in §§ 27, 28 GO normierten Rechtslage entspreche.

Weiterhin folge auch kein Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot durch die Aussagen, dass der Inhalt der Petition „haltlos“ sei oder der Bürgermeister „persönlich sehr enttäuscht“ sei, dass er das Verhalten des Klägers gegenüber ihm, der Gemeindevertretung und den Lägerdorfer Bürger*innen gegenüber als „ziemlich arrogant und anmaßend“ empfinde. Diese Äußerungen bewegten sich innerhalb des bei politischen Diskussionen, die nicht selten mit einer gewissen Schärfe geführt würden, üblichen Rahmens und müssten daher vom Kläger hingenommen werden. Insbesondere liege keine nicht mehr vom Sachlichkeitsgebot gedeckte Schmähkritik oder Formalbeleidigung vor.

Die scharfe Wortwahl sei auch nicht willkürlich erfolgt. Der Kläger habe selbst seine Petition durchaus kritisch formuliert und dabei keine sprachliche Zurückhaltung an den Tag gelegt. Bereits auf der ersten Seite seiner Petition schreibe er: „Auf gut Deutsch: Diesen Aufwand

hätte man sich sparen können“. Weiterhin schreibe der Kläger auf Seite 4: „Was mich offen gesagt schockiert hat“. Inhaltlich habe er zahlreiche Beanstandungen des Vorgehens der Beklagten bei der Erarbeitung des Ortsentwicklungskonzepts geäußert. Auf Grund dessen habe sich der Bürgermeister nachvollziehbar dazu veranlasst gesehen, die Entscheidungen der Gemeinde energisch zu verteidigen. Auch unter Berücksichtigung dessen, dass alle Mitglieder der Gemeindevertretung der Beklagten ehrenamtlich tätig seien, sei es auch nicht unverhältnismäßig, auf die Petition des Klägers mit ebenfalls deutlichen und scharfen Worten zu reagieren.

Im Hinblick auf die begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit der Veröffentlichung im Bürgerinformationssystem liege keine Klagebefugnis vor. Für eine Verletzung des Klägers in seinem Petitionsrecht, seinem Recht auf Meinungsfreiheit oder des allgemeinen Persönlichkeitsrechts seien keine Anhaltspunkte ersichtlich. Selbst wenn man einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Klägers aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG annehmen würde, sei ein solcher jedenfalls so schwach, dass eine Aufgabenzuweisungsnorm, hier Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 54 LVerf, § 1 i. V. m. § 2 GO, als Ermächtigungsgrundlage ausreiche.

Soweit sich der Kläger gegen die Vorbefassung durch Herrn Tiedemann mit der vom Kläger eingereichten Petition richte und die Feststellung begehre, dass diese rechtswidrig gewesen sei, fehle es an einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis. Die Frage, in welcher Reihenfolge sich die Organe der Gemeinde mit einer Petition befassen würden, betreffe allein das Innenverhältnis der Gemeinde. Da die Abschlussentscheidung über die Petition der gerichtlichen Kontrolle unterliege, bestehe anders als beim Kommunalverfassungsstreit kein Bedürfnis, die Feststellungsklage vorliegend auch auf Rechtsbeziehungen zwischen Organen auszuweiten. Insbesondere stehe dem Kläger nicht das Recht zu, im Wege der Prozessstandschaft die Rechtspositionen der Gemeindevertretung gegenüber dem Bürgermeister geltend zu machen. Der Kläger sei auch nicht klagebefugt, da er nicht geltend machen könne, in seinen Rechten verletzt zu sein. Schließlich habe sich die Gemeindevertretung mit seinem Anliegen auseinandergesetzt.

Gegen die Behandlung seiner Petition durch die Beklagte hat der Kläger ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren (6 B 6/21) geführt. Die Kammer hat die Anträge des Klägers mit Beschluss vom 07.07.2021 abgelehnt. Die hiergegen gerichtete Beschwerde beim Obergericht blieb erfolglos (3 MB 23/21) und wurde mit Beschluss vom 03.11.2022 zurückgewiesen. Die zugleich erhobene Klage im Hauptsacheverfahren hat der Kläger zurückgenommen (6 A 30/21).

Die Kammer hat das Verfahren mit Beschluss vom 27.05.2025 auf die Berichterstatterin als Einzelrichterin übertragen.

Wegen des weiteren Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, insbesondere auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen, sowie die Verwaltungsvorgänge der Beklagten und die beigezogenen Akten zu den o. g. Verfahren verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist nur teilweise zulässig. Soweit sie zulässig ist, ist sie nur im tenorierten Umfang begründet.

Soweit der Kläger die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Äußerungen im Schreiben vom 26.05.2020 begehrt, hat die zulässige Klage Erfolg (hierzu unter I.). Die übrigen Anträge erweisen sich als unzulässig bzw. unbegründet (hierzu unter II.).

I. Für das Feststellungsbegehren ist zunächst der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet.

Die Äußerungen des Bürgermeisters im streitgegenständlichen Schreiben vom 26.05.2020 sind insgesamt als amtliche Äußerung zu qualifizieren.

Für die Zuordnung zum öffentlichen oder zum privaten Recht ist entscheidend, ob die streitgegenständlichen Äußerungen in einem funktionalen Zusammenhang mit den hoheitlichen Aufgaben des ersten Bürgermeisters stehen und daher der Beklagten zuzurechnen sind oder ob sie in einen Lebensbereich fallen, der durch bürgerlich-rechtliche Gleichordnung geprägt ist und in dem sich die Rechtsbeziehungen nach zivilrechtlichen Normen richten (vgl. VGH München, Beschluss vom 13.10.2009 – 4 C 09.2145 –, juris, Rn. 9).

Ob Äußerungen einer Amtsperson in einem funktionalen Zusammenhang mit seinem Amt stehen, also dienstlich veranlasst sind, oder als rein persönliche Meinungsäußerung seiner Privatsphäre zuzuordnen sind, beurteilt sich nach den gesamten Umständen des Einzelfalls (vgl. BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 –, juris, Rn. 56; VGH München, Beschluss vom 13.10.2009 – 4 C 09.2144 –, juris, Rn. 11). Da auch einem Amtsträger – als Privatperson – das Grundrecht der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zusteht, sind auch Äußerungen zu Angelegenheiten, die die Öffentlichkeit betreffen, nicht ohne vorherige Differenzierung automatisch der Amtsführung zuzurechnen (vgl. VerfGH München, Entscheidung vom 19.01.1994 – Vf. 89-III-92 –, juris, Rn. 107). In der Verwendung der Amtsbezeichnung allein ist noch kein Indiz für die Inanspruchnahme von Amtsautorität zu sehen (vgl.

BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 –, juris, Rn. 59; VGH München, Beschluss vom 13.10.2009 – 4 C 09.2144 –, juris, Rn. 12). Denn die Verwendung der Amtsbezeichnung ist staatlichen Funktionsträgern grundsätzlich auch in außerdienstlichen Zusammenhängen gestattet (vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 06.09.2023 – 3 MB 21/23 –, juris, Rn. 26). Allerdings kann sich ein Amtsbezug insbesondere aus den äußeren Umständen, etwa der Verwendung von Staatssymbolen und Hoheitszeichen ergeben (vgl. BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 – juris, Rn. 57). Maßgeblich ist zudem, wie eine Äußerung für den Empfänger zu verstehen ist (vgl. VG Berlin, Beschluss vom 02.11.2023 – 6 L 180/23 –, juris, Rn. 26 unter Verweis auf OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 25.05.2020 – OVG 10 L 49.17 –, juris, Rn. 14; OVG Berlin, Beschluss vom 07.07.1997 – 8 B 91.93 –, juris). Nur wenn nach außen hinreichend deutlich erkennbar ist, dass der Bürgermeister bei einer Äußerung nicht in Wahrnehmung seiner Leitungskompetenz handelte, liegt eine davon zu unterscheidende Stellungnahme im politischen Meinungskampf vor. Denn der verständige Bürger nimmt auch in Kenntnis des Umstands, dass dem Bürgermeister eine Doppelrolle zukommt, diesen häufig als obersten Repräsentanten und Vertreter der Gemeinde und damit im Zweifel als Inhaber des Amtes des Bürgermeisters, nicht als bloßes Mitglied der Gemeindevertretung wahr (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 03.11.2022 – 1 S 2686/21 –, juris, Rn. 40).

Diesen Maßstab zugrunde gelegt, ist vorliegend von einer amtlichen Äußerung des Bürgermeisters der Beklagten auszugehen. Dies ergibt sich sowohl aus der neben der persönlichen Anrede genutzten förmlichen Anrede und Abschiedsformel, als auch aus der Bezugnahme auf die Dienstgeschäfte. Hinzu kommt, dass der Bürgermeister ausdrücklich auch im Namen der „Gemeindevertretung und den Lägerdörfer Bürger*innen“ spricht und nicht nur seine eigene Meinung äußert. Zudem richtet sich das Schreiben schon vom Wortlaut her nicht nur an den Kläger. Vielmehr wird aus der Dankesformel („Für die geleistete Arbeit, den bereits vorliegenden Vorschlägen und Anregungen, sagte ich allen Beteiligten, auch an dieser Stelle, noch einmal herzlichen Dank.“) deutlich, dass sich das Schreiben zugleich an einen größeren Kreis richten sollte. Diese Formulierung konnte auch letztendlich nur dahingehend verstanden werden, dass der Bürgermeister diesen Dank in seiner Eigenschaft als Amtsperson aussprach und nicht lediglich als Privatperson.

Spätestens mit der Veraktung des Schreibens und der Aufnahme als Anlage in die Vorlage für die Gemeindevertretersitzung sowie dessen Veröffentlichung im Bürgerinformationssystem der Gemeinde erhielt das Schreiben dann auch für die breite Öffentlichkeit einen amtlichen Charakter. Zwar ist es zutreffend, dass der Bürgermeister auch aus seiner persönlichen Sicht spricht und es, wie die Beklagte ausführt, einem Bürgermeister möglich sein

muss, seine persönliche Meinung mitzuteilen und sich als Privatperson – auch unter Verwendung seiner Amtsbezeichnung – zu äußern. Aber auch wenn solche persönlichen Momente im Schreiben erkennbar werden, so überwiegt aufgrund der inhaltlichen Formulierungen und der äußeren Umstände der dienstliche Charakter des Anschreibens.

Der Grundsatz der Subsidiarität steht der Feststellungsklage nicht entgegen. Der Kläger kann zulässigerweise einerseits die – auf die Vergangenheit bezogene – Feststellung der Rechtswidrigkeit begehren sowie parallel dazu eine – in die Zukunft gerichtete – Unterlassungsklage erheben. Der Kläger verfolgt mit der Feststellungsklage einen Zweck, den er nicht allein im Wege der Widerrufs- oder der Unterlassungsklage erreichen könnte, die allein der Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes, nicht aber der Genugtuung dienen (vgl. VG Berlin, Urteil vom 24.09.2020 – 6 K 100/20 –, juris, Rn. 24; zur fehlenden Subsidiarität auch: VGH Mannheim, Urteil vom 22.07.2025 – 1 S 720/23 –, juris, Rn. 23).

Auch das erforderliche Feststellungsinteresse ist zu bejahen. Zwar ist zweifelhaft, ob sich dieses noch aus einem Rehabilitationsinteresse des Klägers herleiten kann. Denn ein hierauf begründetes Interesse besteht nur dann, wenn sich aus der angegriffenen Maßnahme eine Stigmatisierung des Betroffenen ergibt, die geeignet ist, sein Ansehen in der Öffentlichkeit oder im sozialen Umfeld herabzusetzen. Diese Stigmatisierung muss Außenwirkung erlangt haben und noch in der Gegenwart andauern (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 25.06.2019 – BVerwG 6 B 154/18 –, juris, Rn. 5). Hierbei reicht es nicht aus, dass der Betroffene die von ihm beanstandete Maßnahme als diskriminierend empfunden hat. Maßgebend ist vielmehr, ob bei objektiver und vernünftiger Betrachtungsweise abträgliche Nachwirkungen fortbestehen, denen durch eine gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns wirksam begegnet werden kann (VG Berlin, Urteil vom 24.09.2020 – 6 K 100/20 –, juris, Rn. 29). Insoweit vermag ein Rehabilitationsinteresse auch nach mehreren Jahren noch in Betracht kommen. Allerdings braucht es auch insoweit einer weiterhin bestehenden Beeinträchtigung (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 22.07.2025 – 1 S 720/23 –, juris, Rn. 37 – Rehabilitationsinteresse nach Zeitablauf von fünf Jahren bei weiter zugänglicher Veröffentlichung). Hierfür spricht, dass es sich um eine kleine Gemeinde handelt und der Kläger – wie er in der mündlichen Verhandlung ausführte – auch weiterhin von Außenstehenden auf den Sachverhalt angesprochen wird.

Letztendlich kann dies hier aber dahinstehen. Denn jedenfalls ist vorliegend von einer Wiederholungsgefahr auszugehen. Die Gefahr der Wiederholung setzt eine konkrete Gefahr voraus, dass künftig vergleichbares Verwaltungshandeln zu erwarten ist; darüber hinaus müssen die für die Beurteilung maßgeblichen rechtlichen und tatsächlichen Umstände im Wesentlichen unverändert geblieben sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.05.2013 – 8 C 14.12

– BVerwGE 146, 303-324 –, juris, Rn. 21). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Zu berücksichtigen ist hierbei insbesondere, dass der Kläger weiterhin Gemeindeeinwohner und der Bürgermeister weiterhin im Amt ist. Zwar ist das Ortsentwicklungskonzept mit Beschluss der Gemeindevertretung vom 21.07.2020 endgültig beschlossen worden. Allerdings hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung ausführlich dargelegt, dass das Ortsentwicklungskonzept mehrere Zielsetzungen erfolgt. Darunter seien sowohl mittel- und langfristige als auch kurzfristige Ziele. Unter anderem sei, so der Kläger, derzeit noch die Zukunft des Dorfgemeinschaftshauses als auch der Tennisanlage, für deren Erhaltung sich der Kläger einsetzt, offen. Hinzu kommt, dass, wie der Kläger ausgeführt hat, das Ortsentwicklungskonzept nicht rechtsverbindlich ist, sondern nur eine politische Aussage darstellt. Vor diesem Hintergrund ist hinreichend zu erwarten, dass sich ein weiteres Streitiges Zusammentreffen zwischen dem Kläger und dem Bürgermeister in der bereits aufgetretenen Form wiederholen wird. Dies gilt umso mehr, als die von dem Kläger verlangte Unterlassungserklärung von der Gemeindevertretung der Beklagten abgelehnt wurde und der Bürgermeister der Beklagten darüber hinaus nicht zu erkennen gegeben hat, dass er an seinen Äußerungen zukünftig nicht festhalten werde (zur Indizwirkung einer nicht unterzeichneten Unterlassungserklärung für die Wiederholungsgefahr: OVG Lüneburg, Beschluss vom 25.07.2014 – 13 ME 97/14 –, juris, Rn. 9; OVG Münster, Beschluss vom 26.01.2004 – 12 B 2197/03 –, juris, Rn. 11).

Der Kläger verfügt zudem über die gemäß § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis. Als subjektive Rechtsposition steht hier jedenfalls das aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG herzuleitende allgemeine Persönlichkeitsrecht im Raum, in welchem sich der Kläger als verletzt ansieht und dessen Verletzung jedenfalls im Rahmen der Zulässigkeit nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann.

Die Klage ist insoweit auch begründet.

Die von dem Kläger beanstandete Äußerung des Bürgermeisters der Beklagten im Bürgerinformationssystem, die dieser in amtlicher Eigenschaft getätigt hat, war rechtswidrig und verletzte den Kläger in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG).

Zwar bedurfte die Äußerung des Bürgermeisters keiner besonderen gesetzlichen Rechtsgrundlage (1.), verletzte aber jedenfalls die Grenzen der amtlichen Äußerungsbefugnis des Bürgermeisters (2.).

1. Einer speziellen Ermächtigungsgrundlage für die Äußerung des Bürgermeisters brauchte es vorliegend nicht. Es ist anerkannt, dass staatliche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

notwendig ist, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten. Darunter fällt auch die Darlegung und Erläuterung des Verwaltungshandelns hinsichtlich getroffener Maßnahmen und künftiger Vorhaben angesichts bestehender oder sich abzeichnender Probleme sowie die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über den Bürger unmittelbar betreffende Fragen und wichtige Vorgänge auch außerhalb oder im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.09.2017 – 10 C 6.16 –, juris, Rn. 18; OVG Münster, Beschluss vom 17.05.2021 – 13 B 331/21 –, juris, Rn. 9; VGH Mannheim, Urteil vom 22.07.2025 – 1 S 720/23 –, juris, Rn. 23). Bei der Wahrnehmung dieser Annexkompetenz zur Zuständigkeit für eine Sachaufgabe muss sich die öffentliche Stelle allerdings auf den ihr zugewiesenen Aufgaben- und Kompetenzbereich beschränken.

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 der Beklagten ist nicht nur Vorsitzender der Gemeindevertretung als Organ der Selbstverwaltung (§ 48 Abs. 1 Satz 2 GO), sondern er ist gemäß § 7 GO selbst ein Organ der Gemeinde. Als Bürgermeister einer amtsangehörigen Gemeinde verblieben ihm insoweit zahlreiche Verwaltungsaufgaben. So bereitet der ehrenamtliche Bürgermeister gemäß § 50 Abs. 1 GO die Beschlüsse der Gemeindevertretung vor und ist für die sachliche Erledigung der Aufgaben – unabhängig von der gesetzlichen Zuständigkeitsverlagerung gemäß § 3 Amtsordnung (AO) – verantwortlich. Die inhaltliche Vorbereitung der Beschlüsse, das Ergreifen von Initiativen, die Entwicklung von Vorstellungen für die Entscheidungen der Gemeindevertretung, das Führen von Vorgesprächen und gegebenenfalls die Anhörung von Bürgern der Gemeinde, liegen damit in seiner Verantwortung (vgl. Schleswig-Holsteinisches Finanzgericht, Urteil vom 17.12.2015 – 5 K 127/13 –, juris, Rn. 25). Ein Bürgermeister hat im Rahmen der Aufgabenzuweisung seiner Gemeinde eine prinzipielle Befugnis zu kommunalpolitischen Stellungnahmen, d. h. eine Äußerungsbefugnis zu allen Themen, welche die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen (vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 17.01.2017 – 3 MB 30/16 –, n. v., m. w. N.; zu §§ 2, 50 GO NRW: OVG Münster, Urteil vom 04.11.2016 – 15 A 2293/15 –, juris, Rn. 72; BVerwG, Urteil vom 13.09.2017 – 10 C 6.16 –, juris, Rn. 16 ff.).

Vorliegend bewegte sich der Bürgermeister mit seiner Äußerung in diesem hoheitlichen Kompetenzrahmen. Dass sich die streitgegenständliche Äußerung auf eine Selbstverwaltungsaufgabe der Beklagten bezog, liegt auf der Hand, da sich diese auf das gemeindeeigene Ortsentwicklungskonzept bezog und dieses eine ureigene Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde i. S. d. § 2 Abs. 1 Satz 1 GO, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG darstellt.

2. Die Äußerungen im Schreiben vom 26.05.2020 verletzen jedoch die rechtlichen Grenzen der allgemeinen amtlichen Äußerungsbefugnis des Bürgermeisters. Denn diese verstießen in ihrer konkreten Form jedenfalls gegen das Sachlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsgebot.

Öffentliche Äußerungen von Amtsträgern sind dann gerechtfertigt, wenn sie den hoheitlichen Kompetenzrahmen wahren und dem Sachlichkeitsgebot als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips gerecht werden. Das verlangt, dass die jeweilige Äußerung in einem konkreten Bezug zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe steht, Werturteile auf einem im Wesentlichen zutreffenden oder zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachekern fußen und weder auf sachfremden Erwägungen beruhen noch den sachlich gebotenen Rahmen überschreiten (vgl. VGH Bayern, Beschluss vom 24.09.2019 – 4 CE 19.337 –, juris, Rn. 19; OVG Bremen, Beschluss vom 31.05.2021 – 1 B 150/21 –, juris Rn. 20; OVG Schleswig, Beschluss vom 17.01.2017 – 3 MB 30/16 –, n. v.).

Auch wenn der Beklagten und ihren Amtsträgern, soweit sie sich in dieser Eigenschaft äußern, das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht zukommt, gilt die Abgrenzung von Tatsachenbehauptung und Werturteil auch für amtliche Äußerungen (vgl. VGH Bayern, Beschluss vom 24.09.2019 – 4 CE 19.337 –, juris, Rn. 14 f.). Tatsachenbehauptungen unterscheiden sich von Werturteilen dadurch, dass für Werturteile die subjektive Beziehung des sich Äußernden zum Inhalt seiner Aussage kennzeichnend ist, während Tatsachenbehauptungen durch die objektive Beziehung zwischen Äußerung und Wirklichkeit charakterisiert werden (vgl. VGH Bayern, Beschluss vom 24.09.2019 – 4 CE 19.337 –, juris, Rn. 14, m. w. N.). Tatsachenbehauptungen setzen voraus, dass sie einer objektiven Klärung zugänglich sind und sich die Richtigkeit der Gesamtbehauptung durch eine Beweiserhebung klären lässt. Daher können Tatsachenbehauptungen von Amtsträgern nur aufrechterhalten werden, wenn sie sich als wahr erweisen. Sie sind rechtswidrig, wenn sie unwahr sind. Demgegenüber sind Werturteile durch das Element der wertenden Stellungnahme geprägt. Wegen ihres subjektiven Einschlags entziehen sie sich der Überprüfung als wahr oder unwahr. Sie sind in ihrer subjektiven Färbung erkennbar und erheben keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit, sondern stellen sich nur als eine von vielen möglichen Meinungen dar, die man teilen oder ablehnen kann (vgl. OVG Bremen, Beschluss vom 31.05.2021 – 1 B 150/21 –, juris, Rn. 25, m. w. N.).

Ob die Äußerungen sich als Tatsachenbehauptung oder als Werturteil darstellen, ist nach dem Gesamtkontext zu beurteilen, in dem sie gefallen sind, und darf nicht aus ihrem Zusammenhang herausgelöst einer rein isolierten Betrachtung zugeführt werden. Die Abgrenzung von Werturteilen und Tatsachenbehauptungen kann zwar schwierig sein, weil häufig erst beide gemeinsam den Sinn einer Äußerung ausmachen. Eine Trennung der tatsächlichen und wertenden Bestandteile ist aber nur zulässig, wenn dadurch der Sinn der Äußerung nicht verfälscht wird. Wo das nicht möglich ist, muss die Äußerung, jedenfalls wenn der tatsächliche Gehalt gegenüber der Wertung in den Hintergrund tritt, insgesamt als Werturteil angesehen werden, mit der Folge, dass an den Nachweis der tatsächlichen Grundlagen geringere Anforderungen zu stellen sind (vgl. OVG Bremen, Beschluss vom 31.05.2021 – 1 B 150/21 –, juris, Rn. 26, m. w. N.). Für die Ermittlung des Erklärungsinhalts ist dabei darauf abzustellen, wie die Äußerung unter Berücksichtigung des allgemeinen Sprachgebrauchs von einem unvoreingenommenen Durchschnittsempfänger verstanden wird (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 15.08.2018 – OVG 5 S 14.18 –, juris, Rn. 7, m. w. N.).

Gemessen daran sind die Äußerungen des Bürgermeisters als Werturteil einzustufen. Denn diese beziehen sich in erster Linie auf eine Bewertung der klägerischen Ansichten zum Ortsentwicklungskonzept. So bringt der Bürgermeister offensichtlich seine Enttäuschung über den Kläger zum Ausdruck und bewertet diesen als arrogant und anmaßend. Weiter bezeichnet er den Inhalt als „falsch und haltlos“, „nicht vernünftig“ und nimmt insgesamt eine wertende Haltung zu den klägerischen Anliegen ein.

Das Schreiben lässt sich auch nicht insoweit aufteilen, als dort auch – zutreffende – Tatsachen wie etwa die Übersendung der klägerischen E-Mail an [REDACTED] und die entsprechende Weiterleitung oder die Rahmenbedingungen für das Förderkonzept genannt werden bzw. Angebote an den Kläger gerichtet werden, wie eine bessere Verfahrensweise hätte gelingen können. Denn die Erklärung bildete einen untrennbaren Sinnkontext, der insgesamt darauf gerichtet war, auf die von dem Kläger erhobene Beschwerde kritisch zu reagieren (vgl. OVG Münster, Urteil vom 04.11.2016 – 15 A 2293/15 –, juris, Rn. 66; vgl. auch VGH Mannheim, Beschluss vom 20.01.2023 – 1 S 2201/22 –, juris, Rn. 24 zu einem Unterlassungsbegehren; VG Frankfurt, Urteil vom 04.05.2023 – 7 K 851/20.F –, juris, Rn. 35) und die eigene Meinung gegen die des Klägers zu positionieren.

Die Einordnung der Äußerung insgesamt als Werturteil führt dazu, dass der Bürgermeister das zur Zurückhaltung und Mäßigung verpflichtende Sachlichkeitsgebot zu beachten hatte.

Das Sachlichkeitsgebot verlangt in diesem Kontext keine überzogene Zurückhaltung oder gar Neutralität eines Bürgermeisters. Ein Bürgermeister hat eine besondere Repräsentations- und Integrationsfunktion für die Gemeinde; er ist kein „politisches Neutrum“. Er darf auch Missstände anprangern (vgl. Urteil der Kammer vom 10.02.2022 – 6 A 166/19 –, juris, Rn. 28 u. V. a. OVG Schleswig, Beschluss vom 17.01.2017 – 3 MB 30/16 –, n. v.; OVG Münster, Urteil vom 04.11.2016 – 15 A 2293/15 –, juris, Rn. 101). Hoheitsträger haben jedoch als Grundrechtsverpflichtete bei ihren Äußerungen zu berücksichtigen, ob und in welcher Intensität ihre Äußerungen zu mittelbaren Grundrechtsbeeinträchtigungen führen. Wie bei anderen staatlichen Maßnahmen auch sind Hoheitsträger bei ihren Äußerungen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verpflichtet. Unnötige Übertreibungen und Zuspitzungen haben deshalb bei öffentlichen Äußerungen von Hoheitsträgern zu unterbleiben (vgl. OVG Bremen, Beschluss vom 31.05.2021 – 1 B 150/21 –, juris Rn. 37; VG Schleswig, Urteil vom 10.02.2022 – 6 A 166/19 –, juris, Rn. 28).

Gemessen daran verstieß die Äußerung gegen das Sachlichkeitsgebot, da sie die Ebene des sachlichen Diskurses verlassen hat. Die vom Bürgermeister gewählten Formulierungen (z. B. „Ich persönlich bin von Deiner Vorgehensweise doch sehr enttäuscht und empfinde diese als ziemlich arrogant und anmaßend mir, der Gemeindevertretung und den Lägerdorfer Bürgerinnen gegenüber“, „haltlos“, „nicht vernünftig“, „von Dir vorgeschobene Personen“, „sehr suspekt.“) lassen in ihrer Gesamtheit keinen anderen Schluss zu, als dass es dem Bürgermeister mit seiner Stellungnahme in erster Linie darum ging, das Anliegen des Klägers herabzuwürdigen.

Eine solche herabsetzende Äußerung greift in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ein. Dieses Grundrecht schützt, ohne seinem Träger einen Anspruch darauf zu vermitteln, nur so dargestellt zu werden, wie es ihm genehm ist, nicht nur die Ehre, sondern auch weitere Aspekte des sozialen Geltungsanspruchs. Namentlich umfasst es den Schutz vor Äußerungen, die – ohne im engeren Sinn ehrverletzend zu sein – geeignet sind, sich abträglich auf das Ansehen des Einzelnen in der Öffentlichkeit auszuwirken. Jedenfalls dem unmittelbar an die Grundrechte gebundenen Staat verbietet es das allgemeine Persönlichkeitsrecht darüber hinaus aber auch, sich ohne rechtfertigenden Grund herabsetzend über einen Bürger zu äußern, etwa eine von diesem vertretene Meinung abschätzig zu kommentieren (vgl. BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 17.08.2010 – 1 BvR 2585/06 –, juris, Rn. 21).

Eine solche herabsetzende Wirkung geht von dem beanstandeten Schreiben des Bürgermeisters der Beklagten aus. Aus Sicht des durchschnittlichen Lesers, der davon ausgehen

darf, dass der Bürgermeister sich an das Sachlichkeitsgebot hält, wird der Kläger als Petent dargestellt, der mit seinem Vorbringen neben der Sache liegt.

Dieser Eingriff ist auch nicht gerechtfertigt. Zwar mag der Kläger insoweit aus Sicht der Beklagten unbequem sein, als dass er sich als Gemeindegewohner mit Engagement in die gemeindlichen Themen einbringt und insoweit auch Missstände, die er für sich erkennt, umfassend aufzeigt. Allerdings vermag das Gericht nicht zu erkennen, dass der Kläger mit seinem Schreiben vom 24.05.2020 die sachliche Ebene verlassen hätte. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht gerechtfertigt, dem Kläger mit dessen Anliegen in formal herabsetzender Sprache zu begegnen und in der Öffentlichkeit zu diskreditieren. Es ist auch nicht erkennbar, welchen sachlichen Beitrag der Bürgermeister mit seiner Stellungnahme vom 26.05.2020 zur Vorbereitung der Sitzung der Gemeindevertretung leisten wollte, da diese, mit Ausnahme des Bezugs auf die Fördergelder, keinerlei sachliche Inhalte zu den mit der Petition bemängelten Punkten enthielt. Vielmehr stand das aus Sicht des Bürgermeisters unangemessene Agieren des Klägers im Rahmen der Petition erkennbar im Vordergrund.

II. Die übrigen Anträge erweisen sich als unzulässig bzw. unbegründet.

1. Der Klageantrag zu 2) ist bereits unzulässig. Soweit der Kläger mit diesem Antrag die Feststellung begehrt, dass die Vorbefassung des Bürgermeisters mit dem Beschwerdeschreiben vom 24.05.2020 rechtswidrig war, scheidet dieser Antrag an der Subsidiarität der Feststellungsklage, § 43 Abs. 2 VwGO. Denn bei der von dem Kläger erhobenen Fragestellung geht es ausschließlich um die Äußerungsbefugnis des Bürgermeisters im Rahmen des Petitionsrechts gemäß § 16e GO und damit um das „ob“ der Äußerung, nicht aber, wie im Klageantrag zu 1), um den Inhalt und die Begleitumstände der Äußerung und damit um das „wie“ der Äußerung.

Diese Fragestellung ist von der gerichtlichen Kontrolle im Rahmen des Petitionsrechts nicht umfasst. Das kommunalrechtliche Petitionsrecht i. S. d. § 16e GO gewährleistet lediglich, dass der Adressat der Petition sich mit der vom Beschwerdeführer vorgetragene Sache befasst und ihm eine Antwort gibt, aus der sich die Tatsache der Behandlung und die Art der Erledigung ergeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.05.1992 – 1 BvR 1553/90 – juris; BayVerfGH, Entscheidung vom 22.02.1996 – Vf. 39-VI-95 – juris). Darüber hinaus kann verfassungsrechtlich weder eine bestimmte Begründung und damit eine schriftliche Auseinandersetzung mit dem Vorbringen verlangt werden, noch ein bestimmtes Tätigwerden in

der Sache (BayVerfGH, Entscheidung vom 22.02.1996 – Vf. 39-VI-95 – juris; BayVGh, Beschluss vom 30.07.1993 – 5 C 08.1993 – juris; VG München, Urteil vom 29.09.2016 – M 10 K 15.3610 – juris).

Es ist nicht Sinn des Petitionsrechtes, dem Petenten neben dem durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleisteten Rechtsweg zu den Gerichten ein Verfahren zu eröffnen, das hinsichtlich der Art und Weise sowie des Umfanges der Sachaufklärung und der Vorbereitung der Entscheidung dem Verfahren nach den Prozessordnungen gleichkommt (vgl. BayVGh, Beschluss vom 30.07.2008 – 5 C 08.1993 – juris; VG München, Urteil vom 05.12.2010 – M 18 K 10.4850 – juris; vgl. zum Ganzen den Kammerbeschluss vom 07.07.2021 – 6 B 6/21 –, BA, S. 8, n. v.).

Hieraus folgt, dass der Petent grundsätzlich gehalten ist, seine Ansprüche im Wege der Leistungsklage geltend zu machen (zu Art. 17 GG: Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 108. EL August 2025, GG Art. 17 Rn. 129, beck-online).

Ungeachtet dessen ist der Antrag aber auch unbegründet. Der Umgang mit der von dem Kläger eingereichten Petition i. S. d. § 16e GO erweist sich als rechtmäßig. Zwar vermittelt das Petitionsgrundrecht dem Petenten einen Anspruch darauf, dass die angegangene Stelle seine Petition entgegennimmt, deren Inhalt zur Kenntnis nimmt, sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten prüft und sich nachvollziehbar und diskriminierungsfrei mit dem Anliegen befasst. Dies beinhaltet auch, dass die Petition nach Abschluss der Prüfung auf nachvollziehbare Weise erledigt werden muss (vgl. zu Art. 17 GG: BVerwG, Urteil vom 06.05.2020 – 8 C 12.19 –, BVerwGE 168, 109-116, Rn. 20).

Es ist insoweit allerdings nicht erkennbar, dass eine solche diskriminierungsfreie Behandlung durch die Gemeindevertretung nicht stattgefunden hätte. Soweit der Kläger hierzu ausführt, dass dem Bürgermeister keine (interne) Vorprüfungskompetenz zusteht, so ist dies zwar zutreffend (Schliesky in KVR-SH, GO, Stand: September 2010, § 16e, Rn. 34), vermag in der Sache jedoch nichts zu ändern. Denn der Bürgermeister hat die Petition der Gemeindevertretung zugeleitet und diese hat sich – nach Vertagung des Tagesordnungspunktes in der Gemeindevertreterversammlung am 26.05.2020 – am 21.07.2020 mit dem Petitionsschreiben des Klägers vom 24.05.2020, aber auch mit den weiteren Punkten aus den Schreiben vom 31.05.2020 und 18.07.2020 ausweislich des Beschlusses unter TOP 8 eingehend befasst. Dass die Gemeindevertretung bei der Behandlung der Petition nicht diskriminierungsfrei agiert haben könnte, ist weder ausreichend dargelegt noch sonst erkennbar, zumal der Bürgermeister in seinem Stellungnahmeschreiben vom 26.05.2020 keine inhaltliche Prüfung der einzelnen Aspekte und Petitionsanliegen vorgenommen hat.

Die erkennende Einzelrichterin schließt sich insoweit den ausführlichen Begründungen in den Beschlüssen vom 07.07.2021 (6 B 6/21) und 03.11.2022 (3 MB 23/21) dahingehend an, dass ein Verstoß gegen die ordnungsgemäße Befassung der Gemeindevertretung mit der Petition des Klägers nicht feststellbar ist.

2. Der Klageantrag zu 3) erweist sich als unzulässig. Die von dem Kläger erhobene Feststellungsklage ist gegenüber der Unterlassungsklage subsidiär (§ 43 Abs. 2 VwGO). Eine Umdeutung in eine Leistungsklage in Form der Unterlassungsklage kommt vorliegend nicht in Betracht.

Nach § 88 VwGO ist das Gericht an das erkennbare Rechtsschutzziel gebunden. Wesentlich ist dafür der geäußerte Parteiwille, wie er sich aus der prozessualen Erklärung und sonstigen Umständen ergibt. Dabei ist bei einem von einem Rechtsanwalt gestellten Antrag in der Regel ein strengerer Maßstab anzuwenden; die Umdeutung von Anträgen ist hier nur ausnahmsweise möglich. Zwar darf die Auslegung auch bei einer Vertretung durch einen Rechtsanwalt vom Antragswortlaut abweichen; § 88 VwGO legitimiert den Richter aber nicht, den Wesensgehalt der Auslegung zu überschreiten und an die Stelle dessen, was eine Partei erklärtermaßen will, das zu setzen, was sie – nach Meinung des Richters – zur Verwirklichung ihres Bestrebens wollen sollte (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 19.12.2019 – 12 ME 168/19 –, juris, Rn. 45).

Nach diesen Maßstäben kommt eine Umdeutung nicht in Betracht. Trotz ausführlicher Erörterung der vom Kläger im Laufe des Klageverfahrens gestellten Anträge (§ 86 Abs. 3 VwGO) und dem gerichtlichen Hinweis, dass eine Feststellung auf Unterlassung nicht möglich sei, hat der Kläger an seinem ausdrücklich formulierten Antrag festgehalten. Hierauf muss sich der Kläger verweisen lassen.

3. Aufgrund des klägerischen Rechtsschutzziels war dem Antrag zu 4) keine eigenständige Bedeutung beizumessen, da dieser bereits vom Antrag zu 1) mit umfasst ist. Denn bereits im verallgemeinernden Feststellungsantrag, dass die Äußerung des Bürgermeisters rechtswidrig war, ist die konkrete Verletzungshandlung der Veröffentlichung dieser Äußerung mit enthalten.

4. Über die Hilfsanträge (Anträge zu 5) bis 8)) war nicht mehr zu entscheiden.

Der Antrag zu 5) bezog sich ebenfalls hilfsweise auf den Antrag zu 1). Da dieser sich als erfolgreich erweist, ist die Bedingung nicht eingetreten mit der Folge, dass eine Entscheidung zu unterbleiben hatte.

Auch über den Hilfsantrag zu 6) ist keine Entscheidung notwendig, da dieser unter der Bedingung stand, dass die Feststellungsklage für subsidiär erachtet wird und die Bedingung wegen des Erfolgs des Antrags zu 1) ebenfalls nicht eingetreten ist.

Gleiches gilt für die Anträge zu 7) und 8). Aus den Ausführungen in der Klageerweiterung (Bl. 329 d. A.) ergibt sich, dass die Hilfsanträge jeweils unter der Bedingung standen, dass die Äußerung des Bürgermeisters als nicht amtlich eingestuft wird. Dies ist, wie sich aus den Gründen unter I. ergibt, nicht der Fall.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 2 VwGO und richtet sich nach den drei gestellten Hauptanträgen, von denen der Kläger nur in einem Fall erfolgreich war.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist das Rechtsmittel der Berufung statthaft, wenn diese von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird. Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig zu beantragen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, darzulegen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig einzureichen.

Im Berufungsverfahren – einschließlich des Antrages auf Zulassung der Berufung – müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte im Sinne von § 67 VwGO vertreten lassen.

Gienke
Vors. Richterin am VG