

Die kommunalen Amtsblätter vor dem Aus?

Grenzen gemeindlicher Pressearbeit vor dem Hintergrund des Staatsfernegebots

B a c h e l o r a r b e i t

an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

Vorgelegt von

Markus Quander

aus Leipzig

Leipzig, 20.04.2020

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Die Interessenlage der Streitparteien	6
3. Die „Crailsheim II“ - Entscheidung des BGH	8
3.1. Ausgangssituation	8
3.2. Urteilsinhalt.....	8
3.2.1. Staatsfernegebot als Marktverhaltensregelung	8
3.2.2. Umfang und Grenzen des Gebots der Staatsferne.....	9
3.2.3. Beurteilungskriterien des BGH.....	11
4. Folgeentscheidungen	12
4.1. OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17	12
4.2. OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18.....	14
4.3. LG Dortmund, Urteil vom 08.11.2019 - 3 O 262/17	15
5. Folgen der Rechtsprechung für die kommunalen Amtsblätter	15
5.1. Inhalt der Berichterstattung	16
5.1.1. Amtliche Berichterstattung	16
5.1.2. Kommunale Öffentlichkeitsarbeit (nichtamtlicher Teil)	16
5.1.2.1. Titel und Selbstbeschreibung	16
5.1.2.2. Aktivitäten der Gemeindeorgane und der Verwaltung	17
5.1.2.3. Allgemeine Beiträge ohne gemeindlichen Aufgabenbezug	18
5.1.2.4. Öffentliche Einrichtungen und Veranstaltungen	19
5.1.2.5. Wirtschaftsförderung	20
5.1.2.6. Stadtgeschichte	21
5.1.2.7. Kirchen- und Vereinsberichterstattung	21
5.1.2.8. Veranstaltungskalender, Terminankündigungen.....	22
5.1.2.9. Krisen und Gefahrenlagen.....	23
5.1.2.10. Informationsungleichgewicht und Pressemonopole	24
5.1.2.11. Anzeigen.....	24
5.1.2.12. Wahlwerbung	25
5.2. Art der Berichterstattung	25
5.2.1. Darstellungsformen	26
5.2.2. Neutralitätspflicht	26
5.2.3. Umfang	27
5.3. Äußeres Erscheinungsbild	27

5.3.1. Gliederung	27
5.3.2. Kein pressemäßiges Erscheinungsbild	28
5.4. Wertende Gesamtbetrachtung	28
5.4.1. Rechtsfolgen einzelner inhaltlich unzulässiger Artikel	29
5.4.2. Periodizität des Erscheinens	29
5.4.3. Kostenlose Verteilung	30
5.4.4. Auflagenstärke	30
6. Kommunale Pressetätigkeit und Gemeindefirtschaftsrecht	30
7. Urteilskritik	31
7.1. „Crailsheim II“ - Entscheidung	31
7.1.1. Wettbewerbsrechtliche Einordnung	31
7.1.2. Verfassungsrechtliche Einordnung	33
7.1.2.1. Kritik des Schrifttums	33
7.1.2.2. Stellungnahme	34
7.2. OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17	38
8. Ausblick	39
Kernsätze	44
Literaturverzeichnis	45
Rechtsprechungsverzeichnis	51
Eidesstattliche Versicherung	52

1. Einleitung

Viele deutsche Städte, Gemeinden und Landkreise unterhalten eigene Amtsblätter. Deren Geschichte als staatliche Verkündungs- und Mitteilungsorgane lässt sich bis in das 18. Jahrhundert zurückverfolgen.¹ Anders als ihre Bezeichnung dies vermuten lässt, beschränkt sich der Inhalt vieler dieser Publikationen aber keineswegs mehr nur auf amtliche Mitteilungen.² Spätestens seit Beginn des 19. Jahrhunderts ist ihre Ergänzung durch einen redaktionellen Teil sowie eine zumindest teilweise Anzeigenfinanzierung nachweisbar.³

Konsequent firmieren Amtsblätter mit einem redaktionellen Teil häufig unter einem presseähnlichem Titel wie „Stadtblatt“, „Stadtzeitung“ oder „Stadtnachrichten“.⁴ Die Inhalte weisen teilweise eine große Bandbreite auf und verbinden dabei typischerweise amtliche Veröffentlichungen, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, wie Satzungen, Verordnungen, Wahlbekanntmachungen und Ähnliches, mit der Berichterstattung über meist örtliche Themen. Bei diesen kann es sich um „Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichte“⁵ der Gemeindeverwaltung handeln. Ebenso sind aber auch Veranstaltungs- und Servicehinweise sowie eine mitunter umfassende pressemäßige Lokalberichterstattung anzutreffen, welche sich von jener der privaten Lokalzeitungen inhaltlich kaum mehr unterscheidet. Die Übergänge sind fließend.⁶

Auch hinsichtlich der Aufmachungs- und Darstellungsformen kann eine Annäherung an reguläre Tages- und Wochenzeitungen festgestellt werden. Aufmacherüberschriften für Hauptartikel, kleinere für Randartikel, Farbfotos und Grafiken sind dabei ebenso zu nennen wie typische journalistische Darstellungsformen. So finden neben Nachrichten und Berichten auch Interviews und Kommentare Eingang in die kommunalen Amtsblätter. Gleiches gilt für die kommunale Berichterstattung im Internet, wie etwa den inhaltlich zur Printausgabe unveränderten E-Paper oder aber selbstständigen elektronischen Publikationen.

Eine derartige Form staatlichen Informationshandelns, welche Amtliches mit Nicht-amtlichem verbindet, findet sich exklusiv auf gemeindlicher Ebene und hat keine Entsprechung im Bereich regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit.⁷

Dem gegenüber stehen die privaten Presseunternehmen. Diesen werden seitens der Kommunen Defizite in der Kommunalberichterstattung unterstellt, welche jene zum Anlass nehmen, das eigene Informationsangebot auszubauen. Hinzu kommt

¹ Vgl. Groth, Die Zeitung, 2. Bd., 272.

² So aber nach wie vor beispielsweise die Amtsblätter der Städte München und Ludwigshafen.

³ Vgl. Schubert, Die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit des kommunalen Amtsblattes mit der Lokalpresse, 23 ff.

⁴ Vgl. die entsprechenden Publikationen der Städte Crailsheim, Fürth bzw. Markkleeberg.

⁵ VG Freiburg Urteil vom 10.11.2015 - 5 K 1472/15, Rn. 31, unter: http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=20021 (abgerufen am 17.04.2020).

⁶ Vgl. Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 5.

⁷ Ebd.

der Vorwurf mangelnder Pluralität sowie einer aufgrund sinkender Auflagen verminderten Reichweite der Lokalzeitungen.⁸ Vertreter der freien Presse verweisen hingegen darauf, dass sich Staat und Gemeinden aus den Medien herauszuhalten hätten, eine „Staatspresse“ als Konkurrenz zu ihr dürfe es nicht geben.⁹

Wenngleich dieser Streit keineswegs neu ist,¹⁰ häuften sich in den letzten Jahren doch die Auseinandersetzungen. Zeitungsverlage setzten sich dabei vermehrt gerichtlich gegen Amtsblätter und Onlineangebote der Kommunen zur Wehr. Vor allem die Entscheidung des BGH vom 20. Dezember 2018 in der Auseinandersetzung zwischen einem privaten Verlagsunternehmen und der Stadt Crailsheim um die kostenlose Verteilung des stadteigenen „Stadtblatt“ sorgte für Aufsehen.

Der BGH entschied, dass das Erscheinen des Stadtblatt Crailsheim in der bisherigen Form unzulässig ist. Mit den von den Richtern dabei angestellten leitenden Erwägungen konnten einige Grundsatzfragen zum Thema geklärt werden. Gleichwohl – und soweit soll hier vorgegriffen werden – stellt der BGH bei der Entscheidung hinsichtlich der Zulässigkeit kommunaler Öffentlichkeitsarbeit auf eine „wertende Gesamtbetrachtung“ ab.¹¹ Die Publikationspraxis der Gemeinden bleibt damit eine Gratwanderung zwischen legitimem Informationsinteresse und einem justiziablen Verstoß gegen die Rechte der Presseverlage. Die dem BGH-Urteil nachgehenden Folgeentscheidungen zeitigten einerseits eine konkretisierende Wirkung hinsichtlich der höchstrichterlich aufgestellten Grundsätze. So wurden diese beispielsweise auch für digitale städtische Nachrichtenportale für anwendbar erklärt. Andererseits wussten, wie noch zu zeigen sein wird, nicht alle Entscheidungen in ihrer Konsequenz zu überzeugen. Es bleibt somit bei einer nicht unerheblichen Rechtsunsicherheit, in deren Folge bereits Amtsblätter eingestellt oder private Verlage mit deren Erstellung beauftragt wurden.¹²

Mit der vorliegenden Arbeit wird das Ziel verfolgt, über den aktuellen Stand der Rechtsprechung und Literatur zum Thema aufzuklären. Den Kommunen sollen auf der Grundlage einer Zusammenstellung und Bewertung der für die Amtsblätter exemplarischen Inhalte ganz konkrete Handlungsempfehlungen zur Verfügung gestellt werden.

⁸ Vgl. Katz, DÖV 2019, 261, 270.

⁹ Stellvertretend für viele: Lehari, BWGZ 2005, 506, 506.

¹⁰ Erinnerung sei nur an „Crailsheimer Stadtblatt I“, BGH, Urteil vom 22.09.1972 - 1 ZR 73/71 - GRUR 1973, 530.

¹¹ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 35, unter: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?>

Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&Sort=12288&nr=91356&pos=12&anz=472 (abgerufen am 17.04.2020), im Folgenden: BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17.

¹² So in Neckarsulm bzw. Öhringen.

2. Die Interessenlage der Streitparteien

Die Interessenlage der am Streit Beteiligten wird maßgeblich von deren gesellschaftlicher Funktion geprägt. Selbstverständlich verfolgen privatwirtschaftliche Presseunternehmen zuvörderst pekuniäre Ziele. Daneben erfüllt die freie Presse jedoch eine besondere verfassungsrechtliche Funktion. Sie ist als Träger der öffentlichen Meinungsbildung ein Wesenselement des freiheitlichen Staates. Dazu soll sie Informationen beschaffen, verbreiten und selbst dazu Stellung nehmen. Sie ist als Verlautbarungsorgan die ständige Verbindung zwischen Volk und Volksvertretung.¹³ In ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung.

Die Zeitungsverlage als Träger der freien Presse sind dabei Teilnehmer am freien Markt im Wettbewerb um Meinungen und Leser. Konkurrenz ist somit der Normalfall und im Sinne des Meinungspluralismus verfassungsrechtlich auch gewünscht. Tritt jedoch der Staat in Gestalt der Gemeinden und Landkreise als Teilnehmer auf diesem Markt in Erscheinung, indem er eine Berichterstattung betreibt, wie sie für die freie Presse typisch ist, so trifft dies auf den Widerspruch der Zeitungsverlage, die sich in der Erfüllung ihrer verfassungsrechtlich garantierten Funktion gestört fühlen. Konkurrenz durch eine „Staatspresse“ soll es nicht geben. Die der Presse zugedachte Rolle einer Kontrolle öffentlicher Gewalt¹⁴ setzt danach, zugespitzt formuliert, eine eingeschränkte Wehrhaftigkeit des Staates auf dem Markt der Meinungsbildung voraus.

Demgegenüber nehmen die Kommunen für sich in Anspruch, über amtliche Mitteilungen hinaus an der öffentlichen Meinungsbildung teilzuhaben.¹⁵ Ein maßgeblicher Grund für ihre erweiterte Aktivität ist unter anderem in der veränderten Rolle der freien Presse in der Gesellschaft zu suchen.

Zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen. Einerseits ist ein allgemeiner Bedeutungsverlust der Tageszeitungen erkennbar. Die publizistische Vielfalt nimmt ab. Insbesondere Lokalzeitungen werden eingestellt, so dass meist nur noch in den Großstädten zwischen verschiedenen Presseangeboten ausgewählt werden kann.¹⁶ Seit dem Jahr 1991 halbierte sich die verkaufte Auflage deutscher Tageszeitungen.¹⁷ Immer weniger Leser werden so erreicht.

Ein zweiter Aspekt betrifft den Inhalt der lokalen Berichterstattung der freien Medien. So werden den Zeitungsverlagen weithin Defizite in ihrer Lokalberichterstattung vorgeworfen. Bezogen wird dies einerseits auf eine generell als zu gering empfundene Berichterstattung über lokale Themen. In diesem Zusammenhang herrscht

¹³ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 31.

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 05.08.1966 - 1 BvR 586/62 - BVerfGE 20, 162, 175.

¹⁵ Vgl. nur Müller, Der Städtetag 1998, 779, 779.

¹⁶ Cornils, in: Löffler, Presserecht, Einl., Rn. 155.

¹⁷ Weidenbach, Entwicklung der verkauften Auflage der Tageszeitungen in Deutschland in ausgewählten Jahren von 1991 bis 2019, unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/72084/umfrage/verkaufte-auflage-von-tageszeitungen-in-deutschland/#statisticContainer> (abgerufen am 15.04.2020).

mitunter die Auffassung vor, Amtsblätter sollten „Schwerpunktthemen so breit behandeln, wie dies einer der Tagesaktualität verpflichteten Presse nicht ohne weiteres möglich ist.“¹⁸ Daneben müsse auch über Themenbereiche berichtet werden dürfen, die seitens der Lokalpresse ganz ausgeklammert werden. Beispielhaft genannt wird hier immer wieder die Vereinsberichterstattung. Ferner werden ein Trend zur „Boulevardisierung“ sowie „Druck zur Originalität“ unterstellt,¹⁹ wodurch eine seriöse Berichterstattung durch die Gemeinden selbst gerechtfertigt wird. Generell sehen sich die Kommunen nach ihrem Rollenverständnis zu einer Ergänzung und Vertiefung der privaten Lokalberichterstattung ermächtigt, Lücken sollen gefüllt werden. Darüber hinaus können durch gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit mitunter auch ganz andere Ziele verfolgt werden, als dies seitens der freien Presse der Fall ist. Beispielhaft ist zu nennen ist der Versuch, positive Standorteffekte zu erzielen. Öffentlicher Kommunikation kann bei Entscheidungen über die Ansiedlung von Unternehmen oder der Auswahl einer Stadt als Wohnort oder Reiseziel entscheidende Bedeutung zukommen.

Nicht zuletzt darf für beide Seiten, wie schon angedeutet, auch ein pekuniärer Aspekt nicht außer Acht gelassen werden. So wie Zeitungsverlage auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, haben die Gemeinden zumindest das Ziel, die Kosten für die Herausgabe ihrer Amtsblätter möglichst gering zu halten. Eine aussagekräftige Untersuchung zur Frage, ob die private Presse bei einem Verzicht auf nichtamtliche Berichterstattung durch die Gemeinden Leser hinzugewinnen würde oder inwiefern sie durch die Einführung einer solchen Leser verliert, ist dabei leider nicht ersichtlich. Geht man jedoch von festen Anzeigenbudgets jener Unternehmen aus, die bereit sind, Anzeigen in der Lokalpresse oder in kommunalen Amtsblättern zu schalten, scheinen finanzielle Einbußen der Lokalpresse auf dem Anzeigenmarkt bedingt durch eine redaktionelle Tätigkeit der Amtsblätter nicht unwahrscheinlich. So beklagten von den 39 bei einer Umfrage des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e.V. befragten Zeitungsverlagen 37 eine allgemein negative Auswirkung der Amtsblätter auf das Anzeigengeschäft und immerhin noch 27 fühlten sich im Lesermarkt behindert.²⁰ Diese Einschätzung korrespondiert durchaus mit dem Interesse der Gemeinden, durch die Anreicherung ihrer Amtsblätter mit Lokalberichterstattung neue Leser zu gewinnen und damit auch für Anzeigenkunden attraktiver zu werden.

¹⁸ Vgl. Müller, Der Städtetag 1998, 779, 770.

¹⁹ Spalink/Waschinsky, Verwaltung & Management 2007, 115, 116.

²⁰ Lehari, BWGZ 2005, 506, 506.

3. Die „Crailsheim II“ - Entscheidung des BGH

3.1. Ausgangssituation

Der Entscheidung des BGH lag folgender Sachverhalt zugrunde: Die beklagte Große Kreisstadt Crailsheim vertrieb ein als „Stadtblatt“ titulierte Amtsblatt. Dieses enthielt neben dem amtlichen auch einen Anzeigen- sowie von ihr selbst verantworteten redaktionellen Teil und wurde seit 2016 wöchentlich kostenlos an alle rund 17.000 Haushalte der rund 33.000 Einwohner zählenden Stadt herausgegeben. Hiergegen wandte sich der Ulmer Verlag Neue Pressegesellschaft („Südwest-Presse“), der in Crailsheim die Tageszeitung „Hohenloher Tagblatt“ und ein kostenloses Anzeigenblatt herausgibt.

3.2. Urteilsinhalt

Der BGH bestätigte die Vorinstanz²¹ und untersagte der Stadt Crailsheim die wöchentliche kostenlose Verteilung des „Stadtblatt“, wenn dieses gestaltet ist wie die Ausgabe vom 11.06.2015.²² Das Gericht sah das aus Art. 5 Absatz 1 Satz 2 GG abzuleitende Gebot der Staatsferne der Presse verletzt.²³ Dieses stelle eine Marktverhaltensregel im Sinne des § 3a UWG dar, womit der Klägerin ein Unterlassungsanspruch aus § 8 Absatz 1, 3 Absatz 1, 3a UWG in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG zustehe.

3.2.1. Staatsfernegebot als Marktverhaltensregelung

Wie oben festgestellt führt der Interessenkonflikt zwischen Verlagen und Amtsblättern zu einer ausgeprägten Konkurrenzsituation. Es kann insofern nicht überraschen, dass die Klägerseite das Wettbewerbsrecht, hier in Gestalt des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb (UWG), heranzog, um einen Unterlassungsanspruch durchzusetzen.

Dieses enthält in § 8 Absatz 1 einen Unterlassungsanspruch gegen unzulässige geschäftliche Handlungen. Unzulässig sind geschäftliche Handlungen im Fall der Unlauterkeit, § 3 Absatz 1 UWG. Wann eine Handlung unlauter ist, bestimmt sich nach § 3a UWG. Unlauter handelt danach, „wer einer gesetzlichen Vorschrift zuwiderhandelt, die auch dazu bestimmt ist, im Interesse der Marktteilnehmer das Marktverhalten zu regeln, und der Verstoß geeignet ist, die Interessen von Verbrauchern, sonstigen Marktteilnehmern oder Mitbewerbern spürbar zu beeinträchtigen.“ Eine solche Marktverhaltensregelung sieht der BGH seit seiner Entscheidung im Fall

²¹ OLG Stuttgart, Urteil vom 03.05.2017 - 4 U 160/16, unter: http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=26715 (abgerufen am 18.04.2020), im Folgenden: OLG Stuttgart, Urteil vom 03.05.2017, 4 U 160/16.

²² BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17.

²³ Die Begriffe „Staatsferne“ und „Staatsfreiheit“ werden im verfassungsrechtlichen Kontext synonym verwendet.

„Einkauf aktuell“ auch in dem aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG hergeleiteten Staatsfernegebot.²⁴ In der Konsequenz müssen die Kommunen bei einem Verstoß mit Klagen vor den ordentlichen Gerichten rechnen.²⁵

3.2.2. Umfang und Grenzen des Gebots der Staatsferne

Eine kommunale Betätigung in den Medien ist staatliche Teilhabe an öffentlicher Kommunikation.²⁶ Unter jener wird die gesamte Kommunikationstätigkeit des Staates verstanden.²⁷ Diese Kommunikation kann die gebotene Staatsfreiheit im Prozesses der Meinungs- und Willensbildung gefährden, welche aufgrund des Demokratieprinzips aus Artikel 20 Absatz 1 GG vom Volk hin zu den Staatsorganen zu erfolgen hat.²⁸

Der BGH postuliert in seinem Urteil unter diesen Vorzeichen ein Staatsfernegebot, das eine pressemäßige Betätigung von Hoheitsträgern nur im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben und nur insoweit zulässt, als die Garantie des Instituts der freien Presse aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG nicht gefährdet wird.²⁹

Zunächst ist also eine Ermächtigungsgrundlage für staatliche Öffentlichkeitsarbeit erforderlich. Denn im Gegensatz zu den Medien leitet der Staat, und damit auch die Gemeinden als Träger mittelbarer Staatsverwaltung und Bestandteil der einheitlichen Staatsgewalt sein Recht auf Teilnahme an der öffentlichen Kommunikation nicht aus Grundrechten sondern aus Kompetenznormen ab.³⁰ Für die Gemeinden ist hier die Selbstverwaltungsgarantie maßgeblich, gewährleistet durch Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG sowie die jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Normen.³¹

Hieran anschließend sieht der BGH die Kompetenz für eine Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinden in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, also jenen Bedürfnissen und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.³² Besteht ein solcher Kompetenztitel, schließt er das Recht zur Öffentlichkeitsarbeit als integralen Bestandteil mit ein.³³

²⁴ BGH, Urteil vom 15.12.2011 - I ZR 129/10, Rn. 11 unter: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&az=I%20ZR%20129/10&nr=60494> (abgerufen am 18.04.2020), im Folgenden: BGH, Urteil vom 15.12.2011, Az. I ZR 129/10.

²⁵ Im Gegensatz dazu wäre bei einer Streitigkeit über die Teilnahme der Gemeinde am Wettbewerb der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet, vgl. Lyduga, ZUM 2016, 706, 706.

²⁶ Die Gemeinden als Träger mittelbarer Staatsverwaltung sind dem Staat zugehörig, vgl. nur BVerfG, Urteil vom 04.11.1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118, 191.

²⁷ BVerfG, Urteil vom 26.06.2002 - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279, 301.

²⁸ BVerfG, Urteil vom 05.08.1966 - 1 BvR 586/62 - BVerfGE 20, 56, 99; Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 6.

²⁹ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 23; vgl. auch Sachs/Bethge, Art. 5, Rn. 80.

³⁰ BVerwG, Urteil vom 18.04.1985 - 3 C 34.84 - BVerwGE 71, 183, 196; Gersdorf, AfP 2016, 293, 294.

³¹ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 23; exemplarisch: Art. 82 Abs. 2 SächsVerf.

³² BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 - 2 BvR 1619, 2 BvR 1628/83 - BVerfGE 79, 127, 151 f.

³³ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 24.

Bezugspunkt sind laut der restriktiven und viel diskutierten Sichtweise des BGH jedoch nur solche Angelegenheiten, die als Aufgaben der öffentlichen Verwaltung anzusehen sind.³⁴

Der BGH befasst sich in diesem Zusammenhang auch mit den einfachgesetzlich geregelten Informationspflichten der Gemeinden. Sofern, wie in einigen Bundesländern der Fall, von einer Informationspflicht in „allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde“ die Rede ist,³⁵ sei dies nicht gleichbedeutend mit „allgemein interessierend.“³⁶ Vielmehr seien lediglich Tatsachen umfasst, die nicht nur geringfügige Auswirkungen auf das Leben der örtlichen Gemeinschaft und ihre Weiterentwicklung haben, beziehungsweise zum Verständnis der Kommunalpolitik notwendig sind.³⁷ Hierdurch wird es aber erforderlich, die landesrechtlichen Informationspflichten im Wege einer verfassungsfreundlichen Auslegung um das Erfordernis eines Aufgabenbezugs der Verwaltung zu ergänzen.³⁸ Einige Gemeindeordnungen enthalten einen solchen Aufgabenbezug bereits ausdrücklich.³⁹ Hinsichtlich der einfachgesetzlichen Informationspflichten ist in diesem Zusammenhang klarzustellen, dass diese keine abschließende Regelung bezüglich der Informationsrechte der Gemeinden darstellen.⁴⁰ Deren Umfang ergibt sich aus dem Verfassungsrecht und kann darüber hinaus reichen.

Es bleibt also festzuhalten, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung den Gemeinden bei Vorhandensein eines spezifischen Orts- und Aufgabenbezugs eine Kompetenz zur Information ihrer Einwohner verleiht. Hierin sieht der BGH die „innere Grenze“ pressemäßiger Äußerungen der Kommunen.⁴¹

Nun geht das Gericht einen weiteren – ebenso umstrittenen – zweiten Schritt. Mit Verweis darauf, dass der Staat nicht Träger von Grundrechten sein kann, postuliert es die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung als eine rein staatsorganisationsrechtliche Kompetenznorm, die den Gemeinden lediglich in Abgrenzung zu Bund und Ländern einen eigenen Aufgabenbereich zuweist.⁴² Grundrechte erführen durch sie keine Einschränkung und stellen mithin die „äußere Grenze“ staatlicher Öffentlichkeitsarbeit dar.⁴³

Diese äußere Grenze werde jeglicher staatlichen Öffentlichkeitsarbeit durch die Institutsgarantie aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG gesetzt. Danach wird das Grundrecht der Pressefreiheit nicht nur als ein subjektives Abwehrrecht, sondern auch als

³⁴ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 25; Müller-Franken, K&R 2018, 73, 76; ablehnend: Schoch, 53.

³⁵ So z.B. in § 20 Abs. 1 GemO BW.

³⁶ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 26 f.

³⁷ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 27.

³⁸ Vgl. Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 13.

³⁹ Beispielsweise § 11 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO.

⁴⁰ Vgl. Schoch, 77.

⁴¹ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 28.

⁴² BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 25, 32.

⁴³ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 28, 30.

eine Norm mit objektivrechtlichem Gehalt angesehen. Aus dieser erwachse dem Staat die Verpflichtung, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen.⁴⁴ Hieraus begründe sich das Gebot, dass die öffentliche Gewalt sich in Art, Frequenz und Umfang ihrer Öffentlichkeitsarbeit in Zurückhaltung üben müsse.⁴⁵ Nicht relevant sei eine konkrete Gefährdung der Presse, weder im Rahmen der Prüfung des § 3a UWG, noch auf der Ebene des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG.⁴⁶ Hieraus folge wiederum, dass auch eine vermeintlich unzureichende Versorgung mit Informationen über das örtliche Geschehen durch die private Presse keine staatliche Berichterstattung ohne amtliche Bezüge rechtfertigt. Der BGH stellt im Gegenteil fest, dass eine Einflussnahme des Staates auf den Pressemarkt nur dann mit der Institutsgarantie vereinbar sein könne, wenn sie aufgrund einer ausreichend hohen Zahl privater Publikationen nicht ins Gewicht fällt. Eine solche Situation bestehe auf dem Markt der Lokalpresse allerdings nicht.⁴⁷

3.2.3. Beurteilungskriterien des BGH

Für die konkrete Beurteilung kommunaler Publikationen hinsichtlich des Staatsfernegebots prüft der BGH Art und Inhalt der veröffentlichten Beiträge auf ihre Neutralität sowie Zugehörigkeit zum Aufgabenbereich der Gemeinde. Unter Einbeziehung des äußeren Erscheinungsbildes nimmt er eine wertende Gesamtbetrachtung vor.⁴⁸ Hinsichtlich des Neutralitätsgebots stellt der BGH fest, dass sich die Gemeinde wertender oder meinungsbildender Elemente zu enthalten und auf Sachinformationen zu beschränken habe. Hierunter falle auch das Verbot einer (boulevard-)pressemäßigen Illustration. Auch das Layout dürfe nicht nach Art einer Tages- oder Wochenzeitung gestaltet sein. Der Anschein eines privaten Presseerzeugnisses sei zu vermeiden, das Amtsblatt müsse als staatliche Publikation erkennbar sein.⁴⁹ Erlaubt sei eine presseähnliche Form der Berichterstattung jedoch im Fall inhaltlicher Zulässigkeit.⁵⁰

In Bezug auf den Inhalt differenziert der BGH in auf jeden Fall zulässiges, jedenfalls unzulässiges und nur in bestimmten Situationen zulässiges Informationshandeln.⁵¹ Stets zulässig seien danach staatliche Informationen mit dem Ziel, Politik verständlich zu machen, die Bevölkerung über Politik und Recht im jeweiligen Aufgabenkreis zu informieren und staatliche Tätigkeit transparent zu gestalten. Daneben nennt der BGH kommunale Wirtschaftsförderung sowie die Unterrichtung über die aktuelle Tä-

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 05.08.1966 - 1 BvR 586/62 - BVerfGE 20, 162, 175.

⁴⁵ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 31.

⁴⁶ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 51.

⁴⁷ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 32.

⁴⁸ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 35.

⁴⁹ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 36.

⁵⁰ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 37.

⁵¹ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 37 ff.

tigkeit und künftige Vorhaben der Kommunalverwaltung und des Gemeinderats als zulässige Themen. Er mahnt jedoch, dass die reine Anwesenheit eines Mitglieds der Gemeindeverwaltung nicht jedes Ereignis zum Gegenstand rechtmäßiger kommunaler Öffentlichkeitsarbeit werden lässt.⁵²

Unzulässig seien allgemeine Beiträge über ortsansässige Unternehmen, die Bewertung privater Initiativen, eine allgemeine Bürgerberatung sowie die Berichterstattung über rein gesellschaftliche Ereignisse. Bei diesen könne es sich zwar um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft handeln, es fehle jedoch in der Regel der Aufgabenbezug.⁵³

Eine ausnahmsweise zulässige und mitunter aufgrund des Informationsauftrags des Staates gebotene Öffentlichkeitsarbeit sieht der BGH bei aktuellen Krisen und Gefahrensituationen. Auch hieraus lasse sich aber keine grenzenlose Ermächtigung zu allgemeiner Berichterstattung über alle nicht-amtlichen Themen herleiten.⁵⁴

Für die konkrete Beurteilung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit verbiete sich laut BGH jede schematische Betrachtungsweise. Vielmehr sei eine wertende Betrachtung der Publikation insgesamt geboten. Klagen gegen einzelne Artikel in Amtsblättern wird damit die Grundlage entzogen. Vielmehr müsse im Rahmen einer Einzelfallprüfung festgestellt werden, ob der Gesamtcharakter des Presseerzeugnisses geeignet sei, die Institutsgarantie des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG zu gefährden, indem es als funktionales Äquivalent einer privaten Zeitung wirkt.

Hierbei arbeitet der BGH neben der auf jeden Fall einzuhaltenden Neutralitätspflicht und inhaltlich unzulässigen Themen der Berichterstattung weitere Beurteilungskriterien heraus, welche einen Verstoß gegen das Staatsfernegebot indizieren. Dies betrifft die einer Tageszeitung ähnliche optische Gestaltung, eine Verwendung redaktioneller Elemente der meinungsbildenden Presse, wie Glossen, Kommentare oder Interviews, sowie die Anzeigenschaltung in einem Maß, das über einen (zulässigen) fiskalisch motivierten Randnutzen hinausgeht. Auch eine kostenlose Verteilung der Publikation erhöhe die Gefahr einer Substitution privater Presse.⁵⁵

4. Folgeentscheidungen

4.1. OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17

Die vom BGH dargelegten Beurteilungskriterien zur Zulässigkeit kommunaler Publikationen hatte am 29.05.2019 das OLG Stuttgart anzuwenden. Die Streitparteien entsprachen denen der „Crailsheim“ - Entscheidung. In der vorgenommenen Gesamtbetrachtung bewertete das Gericht die streitgegenständlichen Ausgaben des

⁵² BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 37.

⁵³ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 37.

⁵⁴ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 39.

⁵⁵ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 40 f.

Crailsheimer „Stadtblatt“ in diesem Fall als rechtmäßig. Im Folgenden sollen die bemerkenswerten Erwägungen des OLG kurz dargestellt werden.

Hinsichtlich der vom BGH für ausnahmsweise zulässig erachteten öffentlichen Berichterstattung in aktuellen Krisensituationen kamen die Berufsrichter zu einer recht extensiven Auslegung. Trotz fehlender Zuständigkeit der Gemeinde⁵⁶ wurde im „Stadtblatt“ in drei Artikeln über die Unterbringung von Flüchtlingen im Stadtgebiet berichtet. Das Gericht sprach von einer absoluten Ausnahmesituation und stellte fest, dass eine besonders hohe Bedeutung eines Sachverhalts für das Zusammenleben in der Gemeinde eine Berichterstattung rechtfertigen könne. Den öffentlichen Aufgabenbezug sah das Gericht im Ziel einer Beruhigung und Versachlichung der öffentlichen Diskussion auf kommunaler Ebene sowie der Ermöglichung eines gedeihlichen, friedvollen und verständnisvollen Zusammenlebens in der Gemeinde.⁵⁷ Zur Bewertung dieser rechtlichen Einschätzung sei auf die Ausführungen unter 5.1.2.9. sowie 7.2. in dieser Arbeit verwiesen.

Im Fall einer weiteren Ausgabe des „Stadtblatt“ stellte das OLG auch die grundsätzliche Zulässigkeit der Berichterstattung über freiwillige kommunale Aufgaben fest. Die häufig in den gemeindlichen Amtsblättern anzutreffenden Artikel über Stadtmuseen, Volkshochschulen und ähnliche öffentliche Einrichtungen seien danach zulässig.⁵⁸ Als nicht zulässig wurde hingegen die Berichterstattung über private Veranstaltungen, die lediglich in städtischen Räumen stattfinden, erachtet.⁵⁹

Für bloße Terminankündigungen privater Akteure wie Kirchen und Vereine verneinte das OLG trotz Überschreitung der Grenzen der Zulässigkeit kommunaler Berichterstattung eine pressesubstituierende Wirkung, sofern keine pressemäßige Aufmachung vorliegt und keine Meinungsbildung erfolgt.⁶⁰

Veranstaltungen der Gemeinde können laut Urteil zulässige Gegenstände der Berichterstattung sein, selbst wenn es sich um rein gesellschaftliche Ereignisse handelt. Im konkreten Fall ging es um eine Sportlerehrung durch die Stadt, über die umfassend berichtet wurde. Es dürfe allerdings keine meinungsbildende Berichterstattung erfolgen. Das OLG ließ allerdings erkennen, dass zumindest auch Themen mit stärkerem Verwaltungsbezug Bestandteil entsprechender Artikel sein sollten und

⁵⁶ Die Zuständigkeit lag beim Landkreis.

⁵⁷ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17, Rn. 122, unter: http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=28573 (abgerufen am 17.04.2020), im Folgenden: OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17.

⁵⁸ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17, Rn. 138.

⁵⁹ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17, Rn. 139.

⁶⁰ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17, Rn. 149, 164; lt. LG Dortmund, Urteil vom 08.11.2019 - 3 O 262/17, Rn. 167, unter: https://www.justiz.nrw.de/nrwe/lgs/dortmund/lg_dortmund/j2019/3_O_262_17_Urteil_20191108.html (abgerufen am 17.04.2020), im Folgenden: LG Dortmund, Urteil vom 08.11.2019 - 3 O 262/17 sollen Terminankündigungen in Form eines Veranstaltungskalenders zulässig sein.

sah dieses Erfordernis im konkreten Fall mit der Erwähnung der Verabschiedung einer städtischen Beamtin als erfüllt an.⁶¹

Im Ergebnis zeigt sich, welche großen Gestaltungsspielräume die vom BGH vorgelegten Kriterien den entscheidenden Gerichten lassen. So kam das OLG hinsichtlich der Ausgabe 8/2016 des „Stadtblatt“ für 6,5 (von insgesamt 24) Seiten zum Schluss eines Verstoßes gegen das Staatsfernegebot. Es nutzte allerdings die vom BGH vorgegebene Maßgabe, wonach nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Grenzüberschreitung im Rahmen der wertenden Gesamtbetrachtung zu berücksichtigen ist.⁶² Da es sich bei den meisten der als grenzüberschreitend bewerteten Artikel lediglich um Terminankündigungen handelte, die weder meinungsbildend formuliert, noch pressemäßig aufgemacht waren, verneinte das OLG in der Gesamtschau einen pressesubstituierenden Charakter der betroffenen Ausgabe.⁶³

4.2. OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18

Das OLG Nürnberg traf insbesondere Feststellungen hinsichtlich der Zulässigkeit von bezahlten Anzeigen. Das vom BGH vorgegebene Verbot einer Anzeigenschaltung, die über einen bloßen Randnutzen hinausgeht, wurde dabei in doppelter Hinsicht konkretisiert. So dürften nicht die gesamten Kosten des Amtsblatts durch Anzeigen finanziert werden, sondern jene lediglich einer Senkung der Unkosten dienen. Darüber hinaus dürfe auch nicht durch deren schiere Menge der Eindruck entstehen, dass es sich um keine staatliche Publikation sondern um ein Anzeigenblatt handelt.⁶⁴

In einem weiteren Schwerpunkt der Entscheidung befasste sich das OLG mit Artikeln, welche der Darstellung örtlicher Vereine dienten. Einerseits hielt es solche unter der Maßgabe einer sachlich-neutralen Berichterstattung für zulässig, bemängelte aber zugleich im konkreten Fall Veranstaltungsankündigungen, die sich nicht auf die bloße Mitteilung von Terminen beschränkten.⁶⁵ Da es sich bei den streiterheblichen Artikeln aufgrund ihres Charakters als werbeähnlicher Selbstdarstellung von Vereinen um eine offensichtlich nicht-neutrale Berichterstattung handelte, bot sich dem OLG hier leider wenig Anlass, zu einer Konkretisierung der Grenzen zulässiger Vereinsberichterstattung beizutragen.

⁶¹ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17, Rn. 157.

⁶² BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 40.

⁶³ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17, Rn. 134.

⁶⁴ OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18, Rn. 49 ff., unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2019-N-15672?hl=true&AspxAutoDetectCookieSupport=1> (abgerufen am 17.04.2020), im Folgenden: OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18.

⁶⁵ OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18, Rn. 44 ff.

4.3. LG Dortmund, Urteil vom 08.11.2019 - 3 O 262/17

In einer vielbeachteten Entscheidung stellte das Landgericht Dortmund am 08.11.2019 fest, dass die vom BGH aufgestellten Grundsätze zur Zulässigkeit kommunaler Publikationen auch für die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinden im Internet gelten.⁶⁶ Es könne für die Einhaltung des Grundsatzes der Staatsferne der Presse keinen Unterschied machen, ob sich die Gemeinde mittels Printmedium presseähnlich betätigt oder hierfür ein Internetportal benutzt.⁶⁷

Zu einer möglichen Rechtfertigung gemeindlichen Informationshandelns aufgrund der Monopolstellung eines privaten Presseunternehmens sowie der Gefahr einer interessengeleiteten, mit dem Risiko der Einseitigkeit verbundenen Information und eines sich hieraus möglicherweise ergebenden Gebots zur Herstellung eines Informationsgleichgewichts⁶⁸ stellte das Gericht fest, dass auch dann lediglich eine anlassbezogene und thematisch begrenzte Berichterstattung zulässig sei.⁶⁹ Es verwies dabei auf die „Glykolwein“-Entscheidung des BVerfG⁷⁰ und stellte damit unter systematischen Gesichtspunkten erhellend klar, dass für gemeindliche Pressetätigkeit keine anderen Regeln gelten sollen als für jedes andere staatliche Informationshandeln auch.

5. Folgen der Rechtsprechung für die kommunalen Amtsblätter

Im Folgenden wird eine Bewertung typischer Inhalte kommunaler Amtsblätter vor dem Hintergrund der jüngsten Rechtsprechung vorgenommen. Es gilt in diesem Zusammenhang zu beachten, dass eine Regulierung der Amtsblätter auch durch die Gemeindeordnungen, Bekanntmachungsverordnungen und weitere landesrechtliche Bestimmungen der Länder erfolgt. Diese sind zuvorderst zu beachten, sollen aber nicht weiter Gegenstand dieser Arbeit sein.⁷¹ Gleichwohl muss darauf hingewiesen werden, dass diese Normen den Gemeinden nicht mehr Kompetenzen verleihen können, als verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Sie sind vielmehr im Lichte des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Presse auszulegen.⁷²

⁶⁶ LG Dortmund, Urteil vom 08.11.2019 - 3 O 262/17, Rn. 108; dazu kritisch: Köhler, GRUR 2019, 265, 267.

⁶⁷ LG Dortmund, Urteil vom 08.11.2019 - 3 O 262/17, Rn. 129.

⁶⁸ Vgl. dazu BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 32.

⁶⁹ LG Dortmund, Urteil vom 08.11.2019 - 3 O 262/17, Rn. 171.

⁷⁰ BVerfG, Beschluss vom 26.06.2002 – 1 BvR 558/91, unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/06/rs20020626_1bvr055891.html (abgerufen am 17.04.2020), im Folgenden: BVerfG, Beschluss vom 26.6.2002 – 1 BvR 558/91.

⁷¹ Ausführlich: Schoch, S.167 ff.

⁷² OLG Stuttgart, Urteil vom 27.01.2016 - 4 U 167/15, Rn. 54, 64 f., unter: http://lrw.juris.de/cgi-bin/länder_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=20478 (abgerufen am 17.04.2020), im Folgenden: OLG Stuttgart, Urteil vom 27.01.2016 - 4 U 167/15; Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 13.

5.1. Inhalt der Berichterstattung

5.1.1. Amtliche Berichterstattung

Den Gemeinden obliegen nach den Gemeindeordnungen unterschiedliche öffentliche Kommunikationspflichten. Hierunter fallen beispielsweise amtliche Bekanntmachungen und Mitteilungen nach gesetzlichen Veröffentlichungspflichten. Diese berühren den Grundsatz der Staatsfreiheit der Presse nicht. Mit ihnen erfüllen die Gemeinden öffentliche Aufgaben, sie sind mithin ohne weiteres zulässig. Es ist lediglich darauf zu achten, amtliche Mitteilungen auch als solche zu kennzeichnen und nicht etwa in einen redaktionellen Teil einzuschieben.⁷³

5.1.2. Kommunale Öffentlichkeitsarbeit (nichtamtlicher Teil)

Wie schon festgestellt, haben die Gemeinden ein Recht auf Selbstdarstellung. Sie dürfen über die Erfüllung ihrer Aufgaben informieren. Neben den in den Gemeindeordnungen ausdrücklich vorgesehenen Unterrichtungspflichten⁷⁴ steht es ihnen bei Vorliegen eines Orts- und Aufgabenbezugs grundsätzlich frei zu entscheiden, zu welchen Themen sie sich öffentlich äußern wollen. Dabei haben sie jedoch, wie noch zu zeigen sein wird, auf die Richtigkeit und Sachlichkeit ihrer Berichterstattung zu achten.⁷⁵ Eine Grenzziehung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger Lokalberichterstattung kann dabei nicht immer eindeutig vorgenommen werden. Lokale Ereignisse, über die typischerweise durch die private Presse berichtet wird, eignen sich schließlich in besonderer Weise für eine Selbstdarstellung der gemeindlichen Organe.⁷⁶

5.1.2.1. Titel und Selbstbeschreibung

Viele Amtsblätter versuchen, durch einen Verzicht auf die Titulierung als „Amtsblatt“ ein modernes Selbstbild zu vermitteln. Titulierungen wie „Stadtjournal“, „Stadtblatt“ oder ähnliche sind allein noch nicht problematisch, können im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung jedoch ein Indiz für einen Verstoß gegen das Staatsferngebot darstellen. Jedenfalls im Untertitel sollte daher auch die Bezeichnung „Amtsblatt“ erscheinen. Es muss erkennbar sein, dass es sich um eine amtliche Publikation handelt. Daneben sollte Sorge getragen werden, auf Selbstbeschreibungen oder Eigenwerbungen zu verzichten, die suggerieren, umfassend über das Stadt- oder Gemeindegesehen zu berichten. Jegliche Selbstdarstellung, welche eine funktionelle Ähnlichkeit mit der privaten Presse suggeriert, ist als problematisch zu betrachten. So sollte beispielsweise auf die Betonung einer besonderen Aktualität

⁷³ Vgl. Bock, Ausgestaltung eines gemeindlichen Amtsblatts, BWGZ 2005, 497, 499.

⁷⁴ Ausführlich: Schoch, 167 ff.

⁷⁵ Vgl. Schoch, S. 78.

⁷⁶ Vgl. Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 17.

der Berichterstattung oder der journalistischen Kompetenz der Mitarbeiter verzichtet werden.⁷⁷

5.1.2.2. Aktivitäten der Gemeindeorgane und der Verwaltung

Im Rahmen einer Annexkompetenz zur gemeindlichen Aufgabenerfüllung grundsätzlich zulässig ist die Berichterstattung über das Wirken der Gemeindeorgane sowie der Verwaltung im Rahmen ihres Aufgabenbereichs („rund ums Rathaus“). Hierunter fallen beispielsweise die Darlegung und Erläuterung von Maßnahmen, Planungen und Vorhaben der Gemeinde⁷⁸ sowie die Berichterstattung über Gemeinderatssitzungen und -beschlüsse. Über Politik und Verwaltungshandeln im Selbstverwaltungsbereich zu informieren und dieses damit transparent zu machen, ist legitime Aufgabe der Gemeinde und berührt die Institutsgarantie des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG nicht. Ebenso zulässig und mitunter sogar geboten⁷⁹ sind Stellungnahmen der Fraktionen des Gemeinderats zu ihren politischen Standpunkten in Angelegenheiten der Gemeinde.⁸⁰ Im Sinne des staatlichen Neutralitätsgebots ist hier allerdings auf eine Gleichbehandlung zu achten.

Grundsätzlich erlaubt ist auch die Berichterstattung über eine „potentielle“ Aufgabenwahrnehmung der Gemeinde, also über solche Sachverhalte, welche die Gemeinde kraft ihrer Allzuständigkeit an sich ziehen könnte.⁸¹ Aufgrund des vom BGH angemahnten Gebots allgemeiner Zurückhaltung im Rahmen hoheitlicher Öffentlichkeitsarbeit⁸² ist jedoch eine gewisse Anlassbezogenheit der Berichterstattung zu fordern. Zulässig wäre danach beispielsweise ein Artikel über eine bevorstehende wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde.

Wichtig ist stets, dass sich die Berichterstattung über Gemeindeorgane auf deren Aktivitäten in ihrer Rolle als solche beschränkt. Nicht zulässig wäre beispielsweise eine „human interest story“ über die Urlaubsreise des Bürgermeisters oder das Privatleben von Gemeinderäten. Vorsicht geboten ist auch bei der Berichterstattung während des Wahlkampfes. Hierauf wird später noch einzugehen sein.

Weiterhin ist auf einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Inhalt der Öffentlichkeitsarbeit und der kommunalen Aufgabe zu achten. Wenn eine Gemeinde beispielsweise einen Verein oder eine private Veranstaltung fördert und im Amtsblatt darüber berichtet, so muss sich der Inhalt vor allem auf die Förderung selbst beziehen.⁸³ Eine ausufernde Berichterstattung über den Ablauf der Veranstaltung dürfte

⁷⁷ So aber die vormalige Selbstdarstellung des Stadtportals der Stadt Dortmund, vgl. in diesem Zusammenhang LG Dortmund, Urteil vom 08.11.2019 - 3 O 262/17, Rn. 10.

⁷⁸ Vgl. nur das entsprechende Informationsgebot in § 11 Abs. 2 SächsGemO.

⁷⁹ So z.B. durch § 20 Abs. 3 GO BW.

⁸⁰ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 26; Gersdorf, AfP 2016, 293, 297.

⁸¹ BVerwGE 87, 228 - „Atomwaffenfreie Zone,“ Rn. 12, unter: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/vw087228.html> (abgerufen am 17.04.2020); Gersdorf, AfP 2016, 293, 297.

⁸² BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 31.

⁸³ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019, Az. 4 U 180/17, Rn. 157.

hingegen nicht zulässig sein. Eine reine Begleitung ehrenamtlichen Engagements durch die Gemeinde genügt laut BGH ebensowenig.⁸⁴ Die Aktivität muss grundsätzlich von der Gemeinde selbst ausgehen.⁸⁵

Verschiedentlich sieht die Landesgesetzgebung eine gemeindliche Förderung von Ehrenamt, Vereinen, bestimmten privaten Veranstaltungen und Ähnlichem vor.⁸⁶ Vor diesem Hintergrund wäre es allerdings unzulässig, die Berichterstattung selbst als Fördermaßnahme und damit zulässige Kompetenzwahrnehmung anzusehen. Eine solche Selbstermächtigung zu einer Lokalberichterstattung „durch die Hintertür“ verletzte das Gebot der Staatsferne der Presse.

Ob für die Zulässigkeit der Berichterstattung bei gegebenem Aufgabenbezug ein bestimmter Relevanzgrad erforderlich ist oder beispielsweise auch über marginale Reparaturen im Rathaus berichtet werden dürfte, ist seitens des BGH nicht abschließend geklärt worden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine „allgemeine Bedeutsamkeit“, mithin das Erfordernis nicht nur geringfügiger Auswirkungen einer Angelegenheit auf das Leben der örtlichen Gemeinschaft, lediglich in den landesgesetzlichen Normen zu den Informationspflichten der Gemeinden enthalten ist, nicht jedoch ohne weiteres aus Verfassungsrecht auch für deren Informationsrechte hergeleitet werden kann.⁸⁷ Ferner wird man im Rahmen einer wertenden Gesamtbeurteilung diesbezüglich kaum zum Schluss einer pressesubstituierenden Wirkung kommen können, da Marginalien solcher Art keinen typischen Berichtsgegenstand der Lokalpresse darstellen.

5.1.2.3. Allgemeine Beiträge ohne gemeindlichen Aufgabenbezug

Fehlt ein kommunaler Aufgabenbezug, ist die gemeindliche Teilhabe an öffentlicher Kommunikation grundsätzlich unzulässig. Zunächst ist festzuhalten, dass den Gemeinden kein allgemein-politisches Mandat zusteht.⁸⁸ Das heißt, Berichte über die Aufgabenerfüllung der Nachbargemeinden, Landkreise oder staatlicher Behörden sind grundsätzlich unzulässig.⁸⁹ Zulässig hingegen ist die Berichterstattung in Bezug auf eine interkommunale Zusammenarbeit. So könnte in den gemeindlichen Amtsblättern beispielsweise über einen Abwasserzweckverband berichtet werden, dessen Mitglied die Gemeinde ist.

Ob das Wirken benachbarter Gemeinden oder des Landkreises ausnahmsweise Inhalt eines kommunalen Amtsblatts sein kann, ist zweifelhaft. Schließt die städtische Bibliothek im Kreissitz wegen Sanierungsarbeiten, spricht dies zwar für eine

⁸⁴ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 47.

⁸⁵ Vgl. Kohn, NVwZ 2019, 1178, 1179.

⁸⁶ Vgl. nur Art. 3c Abs. 1 Verf BW; § 67 Abs. 1 Nr. 4, 5 SächsGemO.

⁸⁷ Zu den Informationspflichten vgl. auch 3.2.2.

⁸⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 - 2 BvR 1619, 2 BvR 1628/83 - BVerfGE 79, 127, 147.

⁸⁹ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 50.

unmittelbare Betroffenheit der Einwohner kreisangehöriger Gemeinden. Gleichwohl fehlt es am gemeindlichen Aufgabenbezug. Derartige Spill-over-Effekte können für sich genommen keine Kompetenz zu einer kommunalen Berichterstattung rechtfertigen. Diese läge hier vielmehr beim Landkreis.

Ist jedoch der Kreis örtlicher Aufgabenwahrnehmung durch gemeindefremdes Verwaltungshandeln berührt, kann hieraus eine Kompetenz zur Berichterstattung erwachsen. Denkbar wäre dies beispielsweise für den Fall aufsichtsrechtlicher Maßnahmen. Ein Grenzfall, aber noch zulässig (wenn auch unwahrscheinlich) wäre wohl ein Artikel über die Erwähnung einer Gemeinde im Jahresbericht des Landesrechnungshofs.

Nicht zulässig ist im Übrigen eine Berichterstattung über allgemeine lokale Ereignisse und Akteure ohne gemeindlichen Aufgabenbezug. Eine solche „publizistische Verarbeitung von Fremdinformationen“⁹⁰ ist originäre Aufgabe der privaten Presse. Exemplarisch genannt seien Sportereignisse, Volksfeste und andere Aktivitäten privater Initiativen, selbst wenn diese einen sozialen Zweck für die Gemeindeeinwohner erfüllen.

5.1.2.4. Öffentliche Einrichtungen und Veranstaltungen

Der Betrieb öffentlicher Einrichtungen gehört zum Aufgabenbereich der Gemeinde und verleiht damit die Kompetenz zu kommunaler Öffentlichkeitsarbeit. So kann die Gemeinde im redaktionellen Teil ihres Amtsblatts beispielsweise über das Angebot der Volkshochschule, eine selbst verantwortete Ausstellung im Stadtmuseum oder das Programm des gemeindeeigenen Veranstaltungshauses berichten. Zu den öffentlichen Einrichtungen gehören allerdings auch solche, die ganz typischerweise Gegenstand der Berichterstattung der freien Lokalpresse sind.⁹¹ Ein nicht unerheblicher Teil der Feuilletons informiert über das Geschehen in städtischen Kulturbetrieben; Kommunalpolitik ist selbstverständlicher Bestandteil der Lokalseiten von Tageszeitungen. Gleichwohl erachten die Gerichte kommunale Berichterstattung über gemeindliche Institutionen für generell zulässig.

Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass allein die Tatsache, dass eine Veranstaltung in einer öffentlichen Einrichtung durchgeführt wird, diese noch nicht zum zulässigen Gegenstand kommunaler Berichterstattung macht.⁹² So sah das OLG Stuttgart durch einen Artikel des Crailsheimer „Stadtblatt“ über die Kunstaussstellung einer privaten Initiative im städtischen Museum das Staatsfernegebot verletzt.⁹³ Ebenso begründet nicht jedes Ereignis im Zusammenhang mit einer kommunalen Liegenschaft eine Kompetenz zur Berichterstattung. Eine solche verneinte der BGH bei-

⁹⁰ Schürmann, AfP 1993, 435, 437.

⁹¹ Vgl. Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 17.

⁹² OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019, Az. 4 U 180/17, Rn. 139.

⁹³ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019, Az. 4 U 180/17, Rn. 142.

spielsweise für einen Feuerwehreinsatz zur Beringung von auf dem Rathausdach nistenden Störchen.⁹⁴

Auch kann nicht jeder öffentliche Aufgabenbezug eine Berichterstattung durch die Amtsblätter rechtfertigen.⁹⁵ So steht es dem Bürgermeister zwar zu, an privaten Veranstaltungen wie beispielsweise der Durchführung von Bauprojekten auch in seiner Funktion als Repräsentant der Gemeinde teilzunehmen („erster Spatenstich“). Dies verleiht allerdings noch keine Befugnis zu kommunaler Berichterstattung nach Presseart. Die bloße Anwesenheit des Bürgermeisters oder eines Mitglieds des Gemeinderats bei einem privaten Ereignis oder eine Kommentierung desgleichen genügt hierfür nicht.⁹⁶ Es bestünde sonst die Gefahr einer uferlosen Selbstermächtigung der Gemeinde.

Gleichwohl kann, wie oben im Fall der kommunalen Förderung gezeigt, die Berichterstattung über private Veranstaltungen ausnahmsweise zulässig sein, wenn ein öffentlicher Aufgabenbezug hinzutritt.

5.1.2.5. Wirtschaftsförderung

Laut Urteil des BGH ausdrücklich zulässig sind Berichte über die kommunale Wirtschaftsförderung.⁹⁷ Es handelt sich hierbei um einen nur schwer zu definierenden Bereich, welcher insbesondere von unzulässiger⁹⁸ allgemeiner Wirtschaftsberichterstattung abgegrenzt werden muss. Kommunale Wirtschaftsförderung umfasst öffentliche Maßnahmen zur Gestaltung der kommunalen Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln, sodass die Arbeits- und Lebensbedingungen für Menschen in einer Kommune positiv beeinflusst werden.⁹⁹ Diese reichen von Vernetzungstreffen wirtschaftlicher Akteure auf kommunale Veranlassung, Maßnahmen der Standortvermarktung oder Förderung von Unternehmensgründungen und spezifischen Beratungsangeboten bis hin zu den verkaufsoffenen Sonntagen.

Es gilt: Nicht von der Gemeinde ausgehende Maßnahmen und Veranstaltungen fallen nicht unter die kommunale Wirtschaftsförderung und sind folglich kein zulässiger Gegenstand gemeindlicher Öffentlichkeitsarbeit. Auch hier genügt die Anwesenheit des Bürgermeisters allein nicht, um eine kommunale Wirtschaftsförderung anzunehmen.¹⁰⁰ Allgemeiner lokaler Wirtschaftsberichterstattung zugehörig und damit unzulässig wären beispielsweise auch Artikel über die Neuansiedlung eines Unter-

⁹⁴ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 49.

⁹⁵ Vgl. Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 17.

⁹⁶ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17 - NJW 2019, 763, Rn. 37.

⁹⁷ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17 - NJW 2019, 763, Rn. 37.

⁹⁸ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17 - NJW 2019, 763, Rn. 43.

⁹⁹ Vgl. Kommunale Wirtschaftsförderung – Unabdingbar für die Stärkung des Standortes, Diskussionspapier des Deutschen Städtetags, November 2012, unter: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/diskussionspapier_kommunale_wifoe_2012.pdf (abgerufen am 12.03.2020).

¹⁰⁰ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019, Az. 4 U 180/17, Rn. 139.

nehmens, Geschäftsjubiläen¹⁰¹ sowie private Handwerks- oder Ausbildungsmessen¹⁰² Von den Gerichten wurden bisher folgende Grenzfälle als kommunale Wirtschaftsförderung anerkannt:¹⁰³

- eine seitens der Stadt ausgerichtete Handwerksvesper, bei der sich örtliche Gewerbetreibende zu bestimmten Schwerpunktthemen austauschten¹⁰⁴
- eine amtliche Bekanntmachung zu Fördermöglichkeiten durch ein Bundesministerium, für welche die Förderanträge zusammen mit der Gemeinde gestellt werden mussten¹⁰⁵

5.1.2.6. Stadtgeschichte

Artikel zur Ortsgeschichte stellten bisher einen beliebten Gegenstand der Berichterstattung in den redaktionellen Teilen kommunaler Amtsblätter dar. Diese verstoßen jedoch in der Regel gegen das Verbot der Staatsferne der Presse. Dies trifft selbst dann zu, wenn sich die Berichterstattung auf einen geschichtlichen Abriss öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde beschränkt. Hier fehlt es an der erforderlichen Aktualität des kommunalen Aufgabenbezugs.¹⁰⁶ Ein solcher könnte sich beispielsweise aus einer bevorstehenden Sanierung oder Neueröffnung einer öffentlichen Einrichtung ergeben. Selbst dann darf die geschichtliche Abhandlung jedoch nicht zum Schwerpunkt der Berichterstattung werden. Diese ist als lediglich allgemein interessierend der Lokalpresse vorbehalten. Anders dürfte es sich aber verhalten, wenn durch einen ortsgeschichtlichen Artikel die Forschungsergebnisse einer öffentlichen Einrichtung wie beispielsweise des Stadtarchivs vorgestellt werden.

5.1.2.7. Kirchen- und Vereinsberichterstattung

Darstellungen von Kirchen- und Vereinsaktivitäten, sei es die Vorstellung des örtlichen Schützenvereins, die Berichterstattung über deren Feste und sonstige Aktivitäten, Terminankündigungen oder auch die Ermöglichung einer umfangreichen Selbstdarstellung gehörte und gehört weiterhin zu den zentralen Inhalten erweiterter Amtsblätter. Der BGH bewertete Kirchen- und Vereinsnachrichten dagegen als allgemeine Berichterstattung, die den Grundsatz der Staatsferne der Presse verletzt.¹⁰⁷ Dies stellt insofern ein Zäsur dar, als Kirche und Vereine das Leben der örtlichen Gemeinschaft durch ihr ehrenamtliches Engagement in hohem Maße prä-

¹⁰¹ LG Dortmund, Urteil vom 08.11.2019 - 3 O 262/17, Rn. 138 ff.

¹⁰² OLG Stuttgart, Urteil vom 03.05.2017, 4 U 160/16, Rn. 414.

¹⁰³ Es handelt sich im Folgenden nur um streitgegenständliche Fälle. Auch nicht der Aufzählung zugehörige Sachverhalte können selbstverständlich Gegenstand kommunaler Wirtschaftsförderung sein.

¹⁰⁴ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019, Az. 4 U 180/17, Rn. 145.

¹⁰⁵ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019, Az. 4 U 180/17, Rn. 154.

¹⁰⁶ OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18, Rn. 42.

¹⁰⁷ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 43.

gen und örtliche Gemeinwohlbelange wahrnehmen.¹⁰⁸ Eine zulässige Berichterstattung kann nunmehr lediglich im Rahmen von reinen Terminankündigungen erfolgen, vgl. 5.1.2.8.

Eine durchaus übliche Praxis kommunaler Amtsblätter besteht darin, den Vereinen Raum für eine Selbstdarstellung einzuräumen. In entsprechenden Rubriken, beispielsweise unter dem Titel „Vereinsnachrichten“ werden von den Vereinen selbst verfasste Artikel veröffentlicht, in denen diese Werbung in eigener Sache betreiben. Dies entbindet die Gemeinde jedoch nicht von ihrer inhaltlichen Verantwortung. Auch durch diese Artikel kann das Gebot der Staatsferne verletzt werden.¹⁰⁹ Anders verhält es sich, wenn die Selbstdarstellung im Rahmen einer Werbeanzeige erfolgt, deren Nichtzugehörigkeit zum redaktionellen Teil des Amtsblatts allerdings klar erkennbar sein muss. Es kann jedoch keinen Bereich sui generis, zwischen den von der Gemeinde verfassten redaktionellen Beiträgen und Werbeanzeigen Dritter geben, der eigenen Regeln unterworfen ist. Die klassische Dreiteilung in amtlichen, redaktionellen und Anzeigenteil ist nicht disponibel, vgl. näher unter 5.3.1.

5.1.2.8. Veranstaltungskalender, Terminankündigungen

Ausnahmsweise zulässig sein kann eine sich auf die Ankündigung von Terminen beschränkende Berichterstattung über nicht-aufgabenbezogene Ereignisse in der Gemeinde. Im Nachgang der Entscheidung des BGH führte das OLG Nürnberg im Zusammenhang mit der Berichterstattung eines Gemeindeblatts über Termine verschiedener Vereine aus, dass örtlichen Vereinen im Interesse des Informationsaustausches ein Forum geboten und diese so unterstützt werden könnten.¹¹⁰ Hierin könnte möglicherweise eine Relativierung der oben dargelegten Grundsätze des BGH erkannt werden, dessen Richter Terminankündigungen gemeindefremder Institutionen ohne nähere Erläuterungen ausschlossen.¹¹¹ Mit Blick auf den vom BGH zu entscheidenden Sachverhalt muss allerdings festgestellt werden, dass es sich bei besagter Terminankündigung um einen immerhin 21-zeiligen Artikel mit der kurzen Beschreibung eines privaten Beratungsangebots handelte. Die Nürnberger Richter forderten für eine möglicherweise zulässige gemeindliche Informationstätigkeit nicht nur eine sachlich-neutrale Berichterstattung und den Verzicht auf journalistische Gestaltungselemente wie eine Bebilderung, sondern ließen im Umkehrschluss ihrer Ausführungen erkennen, dass die Vereinsberichterstattung nicht über die Mitteilung von Terminen ohne schmückendes inhaltliches oder bildliches Beiwerk hinausgehen darf.¹¹² Die Grenze zwischen noch zulässiger Terminankündigung und unzulässiger

¹⁰⁸ Vgl. Papier/Schröder, DVBl 2017, 1, 9.

¹⁰⁹ Vgl. OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18, Rn. 44.

¹¹⁰ OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18, Rn. 44.

¹¹¹ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 50.

¹¹² OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18, Rn. 44 f.

gemeindlicher Berichterstattung ist dabei eng zu ziehen, Zurückhaltung ist angebracht. So bestand die vom BGH als unzulässig erachtete Ankündigung aus lediglich drei Sätzen.

Ebenso ist in diesem Zusammenhang die Entscheidungssystematik der Gerichte zu berücksichtigen. Auch reine Terminankündigungen für gemeindefremde Institutionen stellen grundsätzlich einen Verstoß gegen das Staatsfernegebot dar. Diese Entscheidung wird im Rahmen eines ersten Prüfungsschritts getroffen, der den einzelnen Artikel betrachtet. Erst in einem zweiten Schritt wird festgestellt, ob die Gesamtschau der kompletten Ausgabe eines Amtsblatts den Kauf einer Tages- oder Wochenzeitung entbehrlich erscheinen lässt.¹¹³ Folglich können Terminankündigungen zwar zulässig sein, bei gehäufter Publikation aber auch zur Annahme einer pressesubstituierenden Wirkung beitragen.

Hier ist Augenmaß gefordert. Es sollte jedenfalls abgesehen werden von Veranstaltungskalendern, die den Anspruch erheben, einen vollständigen Überblick über das örtliche Gemeindeleben zu geben.¹¹⁴ Auf eine Inhaltsbeschreibung sowie eine Bebilderung der Ankündigung privater Veranstaltungen sollte verzichtet werden.

5.1.2.9. Krisen und Gefahrenlagen

Wie dargestellt, können aktuelle Krisen und Gefahrenlagen eine weitergehende gemeindliche Berichterstattung rechtfertigen. Der BGH äußert sich knapp und restriktiv, betont aber ausdrücklich, dass auch bei Vorliegen einer solchen Krise keine allgemeine Berichterstattung über alle nicht-amtlichen Themen gerechtfertigt ist.¹¹⁵

Der Schwerpunkt der Informationstätigkeit sollte nicht im Ereignis selbst liegen, sondern vielmehr in den sich daraus ergebenden gemeindlichen Aufgaben. So können konkrete Handlungsempfehlungen und -anweisungen veröffentlicht werden, ebenso Auswirkungen von Krisensituationen auf die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde. Im Fall der vom BGH im „Crailsheim II“ - Urteil angestrebten „Glykolwein“-Entscheidung¹¹⁶ ging es um die Abwehr von zum damaligen Zeitpunkt nicht auszuschließenden Gefahren für die Volksgesundheit durch mit Diethylenglykol versetzte Weine. Zulässig wäre im Amtsblatt beispielsweise eine Verbraucherwarnung, die alle für den Schutz der Gemeindegewohner erforderlichen Informationen enthält (Schwere der Gesundheitsgefährdung, Herstellername, belieferte Händler usw.), nicht jedoch eine umfassende Berichterstattung, in der beispielsweise auch (straf-)rechtliche Aspekte oder die wirtschaftlichen Folgen für die betroffenen Unternehmen thematisiert werden.

¹¹³ Anschaulich: OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019, Az. 4 U 180/17, Rn. 139.

¹¹⁴ Vgl. Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 20.

¹¹⁵ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 39.

¹¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 26.06.2002 – 1 BvR 558/91 - BVerfGE 105, 252.

Mit Zurückhaltung sollte in diesem Zusammenhang die extensive Auslegung des OLG Stuttgart¹¹⁷ vom Vorliegen einer Krisensituation betrachtet werden. Es besteht keinerlei Gewähr, dass andere Gerichte diese Auslegungspraxis in vergleichbaren Fällen teilen. Selbst die zuständigen Richter erkannten eine Positionierung des Sachverhalts zumindest im Grenzbereich der städtischen Zuständigkeit.¹¹⁸ Im Interesse einer rechtssicheren Ausgestaltung des kommunalen Amtsblatts sollte folglich nicht vorschnell vom Vorliegen einer Krisen- oder Gefahrensituationen ausgegangen werden. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die Urteilskritik unter 7.2.

5.1.2.10. Informationsungleichgewicht und Pressemonopole

Der BGH stellt klar, dass ein Rückzug der lokalen Presse aus bestimmten Bereichen der Berichterstattung keine kompetenzbegründende Wirkung für die Amtsblätter hat. Gleiches gilt für den Fall, dass in einer Gemeinde nur eine (oder auch keine) Tageszeitung eine Lokalberichterstattung anbietet.¹¹⁹ Informationsungleichgewichte können die Gemeinden lediglich im Rahmen von Krisen und Gefahrenlagen zu einer anlassbezogenen Berichterstattung ermächtigen.¹²⁰ Ein generell als nicht hinreichend vielfältig empfundenes Angebot am privaten Zeitungsmarkt kann hingegen nie die Annahme eines Informationsdefizits rechtfertigen.

5.1.2.11. Anzeigen

Obwohl Anzeigen nicht unter staatliche Kommunikationstätigkeit fallen,¹²¹ sind sie, sofern nicht landesrechtlich beschränkt¹²² oder verboten,¹²³ mittlerweile typischer Bestandteil erweiterter kommunaler Amtsblätter. Sie kommen sowohl als Einschübe im redaktionellen Teil als auch als separater Anzeigenblock vor und sind als solche nach Maßgabe des BGH nicht generell unzulässig.¹²⁴ Es sei hier nochmals auf die Konkretisierungen durch das OLG Nürnberg hingewiesen.¹²⁵

Gleichwohl sich die Rechtsprechung auf keine explizite Obergrenze festlegt und der vom BGH ins Spiel gebrachte fiskalisch motivierte Randnutzen als Begrenzung der Anzeigenschaltung zuvorderst eine Gewinnerzielung ausschließt, dürfte ein Anzeigenanteil von mehr als fünfzig Prozent des Inhalts eines Amtsblatts keinesfalls mehr gerechtfertigt sein.¹²⁶ Es ist weiterhin darauf zu achten, dass Anzeigen deutlich von redaktionellen Beiträgen zu unterscheiden sind, vgl. hierzu auch 5.3.1. Dies kann

¹¹⁷ Vgl. 4.1.

¹¹⁸ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019, Az. 4 U 180/17, Rn. 122.

¹¹⁹ Vgl. 3.2.2.

¹²⁰ Vgl. 5.1.2.9.

¹²¹ Vgl. Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 19.

¹²² § 9 Abs. 4 GemODVO RhPf.

¹²³ § 5 Abs. 3 Satz 2 Hess KBekVO.

¹²⁴ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 41.

¹²⁵ Vgl. 4.2.

¹²⁶ Vgl. Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 19.

durch die Voranstellung einer geeigneten Titulierung wie „Anzeige“ oder „Werbung“ erfolgen oder aber durch eine Gestaltung der Anzeige, die sie gegenüber dem redaktionellen Teil hinreichend abhebt.¹²⁷ Konkrete Regelungen finden sich in den Landespressegesetzen, die nicht nur für die private Presse, sondern auch für die erweiterten Amtsblätter Gültigkeit entfalten.¹²⁸ Ohne weiteres zulässig hingegen sind Eigeninserate der Gemeinde.¹²⁹

5.1.2.12. Wahlwerbung

Für die Staatsorgane gilt in der Vorwahlzeit eine besondere Neutralitätspflicht. Sie wird verletzt, wenn diese als solche parteiergreifend zugunsten oder zulasten einer politischen Partei auf den Wahlkampf einwirken.¹³⁰ Dies gilt aufgrund des Homogenitätsprinzips auch für die Organe der Gemeinde.¹³¹ In diesem Zusammenhang wird Wahlwerbung durch Parteien oder Bürgermeisterkandidaten im Amtsblatt zwar grundsätzlich als zulässig erachtet,¹³² jedoch ist der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten. Umstritten ist, ob die Gemeinde generell verpflichtet ist, Wahlwerbung zuzulassen und ob eine Privilegierung der bei bisherigen Wahlen erfolgreichen Bewerber (Fraktionen, Kandidaten) erfolgen muss.¹³³ Dieser Streit soll hier nicht näher thematisiert werden. Entscheidet sich die Gemeinde jedoch, Wahlwerbung zuzulassen, ist diese nicht im amtlichen, sondern im redaktionellen Teil zu publizieren und deutlich als Fremdinformation zu kennzeichnen.

5.2. Art der Berichterstattung

Der BGH stellt in seinen Bewertungskriterien nicht lediglich auf den Inhalt sondern auch auf die Art der Berichterstattung ab. Da es im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung stets darauf ankommt, ob ein Amtsblatt pressesubstituierend wirkt, ist dies nur konsequent. Amtsblätter sollen auch den Anschein amtlicher Publikationen haben. Der Leser soll gerade nicht den Eindruck gewinnen, eine Tageszeitung in den Händen zu halten.

¹²⁷ Vgl. z.B. § 10 Landespressegesetz BW.

¹²⁸ Vgl. dazu exemplarisch: § 7 Abs. 3 Nr. 1 Landespressegesetz BW.

¹²⁹ Vgl. Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 20.

¹³⁰ BVerfG, Urteil vom 05.08.1966 - Az. 1 BvR 586/62 - BVerfGE 44, 125, 146.

¹³¹ BVerwG, Urteil vom 18.04.1997 - Az. 8 C 5.96 - BVerwGE 104, 323, 326 f.

¹³² BVerwG, Urteil vom 19.04.2001 - 8 B 33.01 - NVwZ 2001, 928, 929; Oebbecke, NVwZ 2007, 30, 31.

¹³³ Vgl. zum Ganzen: Die zahlenmäßige Beschränkung von Werbeanzeigen von Parteien in gemeindlichen Amtsblättern im Vorfeld von Wahlen, Ausarbeitung der Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste beim Deutschen Bundestag 2016, S. 4, unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/424514/250cb8-fe90be8f2e24ec54a6cb65ffed/WD-3-041-16-pdf-data.pdf> (abgerufen am 14.03.2020).

5.2.1. Darstellungsformen

Zunächst sollte auf jede meinungsbildende Art der Berichterstattung verzichtet werden. Hierzu zählen zuvorderst Kommentare, Glossen, Kolumnen oder Essays. Dies gebietet schon die staatliche Neutralitätspflicht. Aber auch andere Darstellungsformen wie beispielsweise Interviews können trotz sachlicher Ausrichtung zum Gesamteindruck der Presseäquivalenz beitragen und sollten daher sparsam eingesetzt werden. Leserzuschriften sind ebenfalls der freien Presse vorbehalten. Denn auch wenn sich diese inhaltlich mit amtlichen oder im Rahmen der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit zulässigen Themen befassen, stellen sie doch eine typische Aufmachungsform der freien Presse dar.

5.2.2. Neutralitätspflicht

Wie schon unter 5.1.2.12. dargelegt, sind die Kommunen wie die gesamte öffentliche Hand zu größtmöglicher Objektivität, Sachlichkeit und Neutralität verpflichtet.¹³⁴ Dies ergibt sich aus dem Demokratieprinzip und hat für die Veröffentlichungspraxis der Amtsblätter weitreichende Konsequenzen.

Legitime kommunale Öffentlichkeitsarbeit findet ihre Grenze insbesondere im Erfordernis parteipolitischer Neutralität,¹³⁵ das für die Amtsblätter als öffentliche Verlautbarungsorgane in besonderem Maße gilt.¹³⁶ Vor allem während der Vorwahlzeit ist hinsichtlich einer „Leistungsberichterstattung“, Zurückhaltung geboten. Vermieden werden sollte eine Überbetonung kommunaler Erfolge, vor allem wenn diese mit der Arbeit des Bürgermeisters oder bestimmter Fraktionen in Verbindung gebracht werden. Selbst der Abdruck einer inhaltlich ausgewogenen Rede des wieder kandidierenden Bürgermeisters vor dem Gemeinderat zehn Tage vor dem Wahltermin wurde von der Rechtsprechung schon als unzulässige Wahlbeeinflussung gesehen.¹³⁷ Aber auch sonst gilt, dass die (zulässige) Selbstdarstellung der Gemeinde nicht gleichbedeutend ist mit einer Selbstdarstellung ihrer Amtsträger. Die Informations- und Vermittlungsfunktion der Medien darf nicht durch eine distanzlose kommunale Berichterstattung umgangen werden.¹³⁸ Denn auch hierin läge ein Verstoß gegen das Staatsfernegebot der Presse.

¹³⁴ BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 - 2 BvE 1, 16, Rn. 24, 35, unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/02/es20180227_2bve000116.html (abgerufen am 18.04.2020), im Folgenden: BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 - 2 BvE 1

¹³⁵ Dreier/Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, Art. 28, Rn. 66.

¹³⁶ OLG Stuttgart, Urteil vom 27.01.2016 - 4 U 167/15, Rn. 60.

¹³⁷ VG Meiningen, Urteil vom 24.10.2006 - 2 K 444/06, unter [http://www.thovg.thueringen.de/OVGThue- ringen/rechtsp.nsf/6c24af328dcfcb8cc1256ab9002dd3c7/f71a639a412db88fc12572250046d1af/\\$FILE/06-2K-00444-U-A.pdf](http://www.thovg.thueringen.de/OVGThue- ringen/rechtsp.nsf/6c24af328dcfcb8cc1256ab9002dd3c7/f71a639a412db88fc12572250046d1af/$FILE/06-2K-00444-U-A.pdf), (abgerufen am 18.04.2020).

¹³⁸ Vgl. Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 17.

5.2.3. Umfang

Hinsichtlich des Umfangs ihrer Öffentlichkeitsarbeit haben sich die Gemeinden in Zurückhaltung zu üben.¹³⁹ Dies gilt auch für die inhaltlich zulässige Berichterstattung und liegt in der erhöhten Glaubwürdigkeit und dem damit verbundenen besonderen Beeinflussungspotential staatlicher Druckschriften begründet.¹⁴⁰ Zwar hat die Rechtsprechung bisher noch nicht konkretisiert, welcher Umfang der Berichterstattung zulässig ist, die Kommunen sollten sich jedoch vergegenwärtigen, dass auch inhaltlich zulässige Öffentlichkeitsarbeit durch ihren schieren Umfang einen Verstoß gegen das Staatsfernegebot indizieren kann. Vergleichskriterium kann hier nur der amtliche Teil der Publikation sein. Zu diesem muss der redaktionelle Teil in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

5.3. Äußeres Erscheinungsbild

5.3.1. Gliederung

Erweiterte Amtsblätter besitzen neben dem amtlichen einen redaktionellen sowie gegebenenfalls einen Reklameteil. Jeder Beitrag sollte vom Leser klar einem dieser drei Bereiche zugeordnet werden können.

Zunächst sind amtliche Inhalte von nichtamtlichen zu trennen. Staatliche Informationen müssen als solche erkennbar sein. Einige landesrechtliche Regelungen sehen dies ausdrücklich vor.¹⁴¹ Doch auch wenn dies nicht der Fall ist, sollten redaktionelle Beiträge nicht im amtlichen Teil publiziert werden. So entschied das OLG Nürnberg, dass eine (inhaltlich zulässige) Veröffentlichung von Bereitschaftsdiensten von Ärzten oder Apotheken in Form eines Verweises auf den Aushang einer Apotheke oder einer gemeindefremden Internetadresse im amtlichen Teil des Amtsblatts unzulässig ist.¹⁴²

Die Gemeinde kann die bereits dargelegten inhaltlichen Grenzen für redaktionelle Beiträge nicht umgehen, indem sie Dritten in einer eigenen Rubrik Raum für Selbstdarstellung einräumt. Wie schon unter 5.1.2.7. erläutert, gehören auch diese Beiträge hinsichtlich ihrer rechtlichen Beurteilung zum Verantwortungsbereich der Gemeinde.

Werbeanzeigen sind klar als solche kenntlich zu machen. Sollten diese hingegen im Stil redaktioneller Beiträge aufgemacht sein, so dass sie von den Lesern als solche wahrgenommen werden könnten, sind sie rechtlich auch als solche zu behandeln und damit in der Regel unzulässig.¹⁴³ Von „versteckter“ Werbung sollte folglich Abstand genommen werden. Es ist zwar nicht zwingend erforderlich, Werbeanzeigen

¹³⁹ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 31.

¹⁴⁰ Vgl. Ricker, AfP 1981, 320, 322, 325.

¹⁴¹ § 9 Abs. 5 Satz 1 RhPfGemODVO; § 5 Abs. 2 SaarlBekVO.

¹⁴² OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18, AfP 2019, 337, Rn. 47.

¹⁴³ OLG Stuttgart, Urteil vom 03.05.2017, 4 U 160/16, Rn. 432.

sämtlich in einem separaten Teil zu konzentrieren, gleichwohl ist sicherzustellen, dass sie wie jeder Beitrag vom Leser klar einer der drei genannten Rubriken zugeordnet werden kann.

5.3.2. Kein pressemäßiges Erscheinungsbild

Der BGH stellte fest, dass das Layout der Amtsblätter grundsätzlich kein presseähnliches Erscheinungsbild haben soll.¹⁴⁴ Dabei sind jedoch nicht sämtliche Layout-Elemente relevant. So dürfte die Verwendung der für Tageszeitungen gängigen Formate oder Schriftarten für die Erstellung des Amtsblatts unproblematisch sein. Folgende Layout-Elemente wurden hingegen von den Gerichten bisher ausdrücklich als pressemäßig und abwägungserheblich betrachtet: Überschriften/Unterüberschriften,¹⁴⁵ Fettdruck zur Hervorhebung,¹⁴⁶ (vor allem farbige und großformatige) Fotos,¹⁴⁷ Bilduntertexte,¹⁴⁸ Verweise auf eine vertiefende Berichterstattung an anderer Stelle des Blatts,¹⁴⁹ Spaltenbildung¹⁵⁰ sowie die Verwendung von Zitaten.¹⁵¹

Im Fall einer inhaltlich kompetenzmäßigen Berichterstattung ist die Verwendung der genannten pressemäßigen Layoutelemente grundsätzlich zulässig.¹⁵² Dennoch ist Zurückhaltung geboten, eine boulevardmäßige Gestaltung sollte jedenfalls vermieden werden. Es gilt zu berücksichtigen, dass ein Amtsblatt im Fall einer durchgängig zeitungsmäßigen Layoutgestaltung auch bei nur wenigen inhaltlich zu beanstandenden Artikeln schnell einen pressesubstituierenden Gesamteindruck vermitteln kann.

5.4. Wertende Gesamtbetrachtung

Die bisher dargelegten Beurteilungskriterien sind sämtlich in die durch den BGH vorgegebene wertende Gesamtbetrachtung einzubeziehen. Es ist zu prüfen, ob der Gesamtcharakter des Druckerzeugnisses geeignet ist, die Institutsgarantie des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG zu gefährden. Obgleich sich dabei laut BGH eine schematische Betrachtungsweise verbietet, sind die folgenden Kriterien im Rahmen der Gesamtschau maßgeblich heranzuziehen.

¹⁴⁴ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 36.

¹⁴⁵ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 47; OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18, Rn. 47.

¹⁴⁶ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 47.

¹⁴⁷ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 47.

¹⁴⁸ OLG Nürnberg, Urteil vom 25.06.2019 - 3 U 821/18, Rn. 49 ff.

¹⁴⁹ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 47.

¹⁵⁰ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17, Rn. 122.

¹⁵¹ LG Dortmund, Urteil vom 08.11.2019 - 3 O 262/17, Rn. 140.

¹⁵² BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 37; zweifelnd: Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 18.

5.4.1. Rechtsfolgen einzelner inhaltlich unzulässiger Artikel

Wie schon gezeigt, soll eine Klage gegen einzelne Artikel kommunaler Amtsblätter ausgeschlossen sein. Der BGH prüft vielmehr die gesamte Ausgabe im Sinne einer wertenden Gesamtbetrachtung. Einen Verstoß gegen das Staatsfernegebot nimmt er dabei an, wenn einzelne Artikel den Bereich der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit verlassen und die Publikation im Rahmen einer Gesamtwürdigung insgesamt einen pressesubstituierenden Charakter aufweist.¹⁵³

Der BGH und die Gerichte der folgenden Entscheidungen wenden dabei qualitative wie quantitative Maßstäbe an. Je mehr Artikel einer Publikation die Grenze des Zulässigen überschreiten und je deutlicher die Abweichung ausfällt, desto wahrscheinlicher muss das Erzeugnis als Presseäquivalent angesehen werden.¹⁵⁴ Einzelne unzulässige Artikel begründen hingegen noch keine Verletzung des Staatsfernegebots.¹⁵⁵

Für die Gemeinden begründet dies jedoch keinen Freibrief hinsichtlich eines Toleranzbereichs noch akzeptierter Artikel, die für sich gesehen einen Verstoß gegen das Staatsfernegebot darstellen. Insbesondere sind die vom OLG Stuttgart aufgeführten Quoten¹⁵⁶ Einzelbetrachtungen und als solche für andere Gerichte nicht bindend. Sollten inhaltlich unzulässige Beiträge durch ein besonders hohes Maß der Grenzüberschreitung auffallen, so kann schon eine deutlich geringere Anzahl zur Bewertung des gesamten Amtsblatts als Presseäquivalent führen.

5.4.2. Periodizität des Erscheinens

Für Tages- und Wochenzeitungen ist das periodische Erscheinen ein Wesensmerkmal, für die Amtsblätter hat sie hingegen eine erhöhte Gefahr der Pressesubstitution zur Folge.¹⁵⁷ Zwar erweckt allein deren regelmäßiges Erscheinen bei den Gemeindegemeinwohnern noch nicht die Erwartung, über alle wichtigen Ereignisse in der Gemeinde informiert zu werden,¹⁵⁸ dennoch hat sich die Häufigkeit des Erscheinens an der Notwendigkeit für amtliche Veröffentlichungen zu orientieren.¹⁵⁹ Je größer die Gemeinde, desto höher fällt in der Regel der Bedarf für amtliche Veröffentlichungen aus. Dabei dürfte gerade für kleine Gemeinden ein wöchentliches Erscheinen in aller Regel nicht erforderlich sein.¹⁶⁰

¹⁵³ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 45.

¹⁵⁴ Das LG Dortmund deutete an, dass ein „nicht unerheblicher“ Teil der Artikel inhaltlich unzulässig sein müsse, LG Dortmund Urteil vom 08.11.2019 - 3 O 262/17, Rn. 132.

¹⁵⁵ Vgl. BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 40.

¹⁵⁶ Vgl. 4.1.

¹⁵⁷ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 41.

¹⁵⁸ So aber Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 16.

¹⁵⁹ OVG Koblenz, Beschluss vom 24.05.2000 - Az. III ZR 252/99 - NVwZ-RR 2000, 703.

¹⁶⁰ Kohn, NVwZ 2019, 1178, 1180.

Ein enger Beurteilungszusammenhang besteht zum Inhalt der Berichterstattung des jeweiligen Amtsblatts. Je mehr Artikel die Grenze des Zulässigen überschreiten, desto schwerer wiegt ein enger Erscheinens-Turnus.

5.4.3. Kostenlose Verteilung

Eine kostenlose Verteilung des Amtsblatts, wie sie in vielen Städten und Gemeinden üblich ist, kann in doppelter Hinsicht zu einem Verstoß gegen das Staatsfernegebot der Presse beitragen. So setzt sie einen finanziellen Anreiz, auf den Erwerb kostenpflichtiger privater Presseangebote zu verzichten und kann bei einem hohen Reklameanteil darüber hinaus eine Ersatzfunktion für private Anzeigenblätter erfüllen, die ebenso wie Tageszeitungen dem Schutz der Pressefreiheit unterfallen. Obwohl eine kostenlose Verteilung für sich allein noch keine pressesubstituierende Wirkung entfalten kann, erhöht sie folglich die Gefahr der Feststellung einer solchen im Rahmen der wertenden Gesamtschau.¹⁶¹

5.4.4. Auflagenstärke

Für die wertende Gesamtbetrachtung relevant ist darüber hinaus die Auflagenstärke der kommunalen Publikation. Es liegt auf der Hand, dass die Verteilung des Amtsblatts mit dem Ziel, alle Haushalte einer Gemeinde zu erreichen, eine wesentlich höhere Gefahr für die Institutsgarantie der Presse darstellt als das Vorhalten eines begrenzten Kontingents zur Abholung oder Einsichtnahme in den öffentlichen Einrichtungen der Kommune.¹⁶²

6. Kommunale Priesstätigkeit und Gemeindefirtschaftsrecht

Aufgrund eines gegenüber dem Verwaltungsrecht effektiveren Rechtsschutzes strebten klagende Presseunternehmen bisher den Gang vor die ordentlichen Gerichte an.¹⁶³ Doch auch das Gemeindefirtschaftsrecht kann kommunaler Priesstätigkeit Grenzen setzen. Dieses regelt die Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen, beziehungsweise wirtschaftlicher Betätigung von Gemeinden.¹⁶⁴

Insbesondere ist die nicht aufgabenbezogene Berichterstattung als wirtschaftliche Betätigung zu qualifizieren, da sie als solche auch von privaten Presseverlagen mit Gewinnerzielungsabsicht auf dem Markt erbracht werden kann.¹⁶⁵ Gleiches gilt auch

¹⁶¹ BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, Rn. 41.

¹⁶² Mit einer Auflage von 225.0000 Exemplaren bei ca. 600.000 Einwohnern wird eine solche Vollversorgung für die Stadt Leipzig beispielsweise zu bejahen sein.

¹⁶³ Vgl. Köhler in Köhler/Bornkamm/Feddersen/Köhler, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb - Kommentar, § 3a, Rn. 2.11., 2.72.

¹⁶⁴ Der Streit, ob beide Begriffe synonym zu verwenden sind, soll hier außen vor bleiben. Mit der h.M. wird hiervon im Folgenden ausgegangen.

¹⁶⁵ Vgl. Schoch, 92 f.; Gersdorf, AfP 2016, 293, 297; a.A., bzw. differenzierend: Bock, BWGZ 2005, 491, 496; Mempel, KommJur 2005, 292, 294.

für die Schaltung von Anzeigen.¹⁶⁶ Eine Privilegierung wirtschaftlicher Betätigung, wie sie in den Landesvorschriften vorgesehen ist,¹⁶⁷ kommt nicht in Betracht, da weder eine gesetzliche Pflicht zur Implementierung eines redaktionellen Teils oder von Werbeanzeigen in das Amtsblatt besteht, noch die Bereichsprivilegierungen beispielsweise für Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der Kunstpflege, der körperlichen Ertüchtigung oder der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege einschlägig sind. Diese privilegieren nur die Aufgabenerfüllung selbst, nicht aber die Berichterstattung darüber¹⁶⁸

Folglich bemisst sich die Kompetenz zu einer nicht aufgabenbezogenen Berichterstattung nach der für die wirtschaftliche Tätigkeit der Gemeinden maßgeblichen Schrankentrias, hier insbesondere nach der Subsidiaritätsklausel. Ist diese, wie in einigen Bundesländern der Fall, eng gefasst,¹⁶⁹ hat dies neben dem wettbewerbsrechtlichen auch ein gemeindefirtschaftsrechtliches Verbot zur Folge. Denn man wird davon ausgehen müssen, dass diese Art der Berichterstattung mindestens ebenso gut durch die freie Presse selbst erfolgen könnte. Ist die Subsidiaritätsklausel hingegen weit gefasst,¹⁷⁰ können Markterkundungsverfahren und Marktanalysen erforderlich werden. Wie noch zu sehen sein wird, ziehen die gemeindefirtschaftsrechtlichen Schranken kommunaler Öffentlichkeitsarbeit jedoch keine engeren Grenzen als die verfassungsrechtlichen und sollen daher an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.¹⁷¹

7. Urteilskritik

7.1. „Crailsheim II“ - Entscheidung

7.1.1. Wettbewerbsrechtliche Einordnung

Die „Crailsheim II“ - Entscheidung des BGH hat viel Zustimmung aber auch Kritik erfahren. Die Kritik bezieht sich zunächst auf die lauterkeitsrechtliche Behandlung des Sachverhalts. So wird die Auffassung vertreten, das Institut der Staatsferne der Presse besitze hinsichtlich der Marktteilnehmer, mithin der privaten Presseverlage, keinen Schutznormcharakter. Die Institutsgarantie beziehe sich auf die Presselandschaft als Ganze, nicht aber auf einzelne Verlage.¹⁷² Auch umfasse der Grundrechtsschutz des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG lediglich den publizistischen, nicht aber den wirtschaftlichen Wettbewerb.¹⁷³ Weitergehend wird der Begriff der Staats-

¹⁶⁶ Vgl. Schoch, 92; Buhren, LKV 2001; 303; 305; Gersdorf, AfP 2016, 293, 298; a.A. im Sinne einer Qualifizierung des Anzeigenteils als Randnutzung: Herrmann/Schiffer VBIBW 2004, 163, 165.

¹⁶⁷ So bspw. in § 94a Abs. 3 SächsGemO; § 102 Abs. 4 Satz 1 GemO BW.

¹⁶⁸ Vgl. Schoch, 95.

¹⁶⁹ So z.B. § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO BW.

¹⁷⁰ So z.B. § 94a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SächsGemO.

¹⁷¹ Einen Überblick bietet Schoch, S. 90 ff.

¹⁷² Schoch, 122; Papier/Schröder, DVBI 2017, 1, 8.

¹⁷³ Winkler, JZ 2019, 367, 367.

freiheit, bzw. Staatsferne der Presse als generell konkretisierungsbedürftig angesehen und dessen Gesetzescharakter aufgrund seiner ganzheitlichen Bedeutung („Großformel“¹⁷⁴, „holistischer Begriff“¹⁷⁵) angezweifelt.¹⁷⁶ Gefordert wird außerdem die Notwendigkeit des Nachweises einer konkreten Behinderung oder (Existenz-)Gefährdung eines privaten Presseanbieters.¹⁷⁷

Diese Auffassungen können jedoch nicht überzeugen. Zwar wird zurecht festgestellt, dass Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG die private Presse als Ganzes schützt. Gerade der freie Wettbewerb um Leser, Meinungen und auch wirtschaftlichen Erfolg ist aber konstitutiv für das Institut der freien Presse und damit Regelungsbestandteil der verfassungsrechtlichen Norm. Die Frage, wie weit sich Art, Inhalt und Aufmachung staatlicher Publikationstätigkeit jener der Akteure der privaten Presse angleicht, berührt deren Interesse unmittelbar. Die Institutsgarantie des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG will gerade verhindern, dass sich der Staat in einer bestimmten Art und Weise im Wettbewerb verhält.¹⁷⁸ Der Schutz des privaten Sektors ist der Institutsgarantie der freien Presse mithin immanent. Überschreitet die öffentliche Hand nun verfassungs- oder kommunalrechtliche Grenzen, indem sie in einer nicht-aufgabenbezogenen Art und Weise publiziert, so nimmt sie eine Rolle als *Wettbewerber auf Augenhöhe* um Leser und gegebenenfalls Anzeigenkunden in ebenjenem Markt ein und verstößt damit im Sinne des § 3a UWG gegen die Interessen der (privaten) Marktteilnehmer.

Eine Zerlegung in publizistischen und wirtschaftlichen Wettbewerb erscheint in diesem Zusammenhang konstruiert. Geistige *und* wirtschaftliche Konkurrenz zwischen den Verlagen sind vielmehr als konstituierende Wesenselemente der freien Presselandschaft verfassungsrechtlich anerkannt¹⁷⁹ und damit auch durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG geschützt.

Schließlich ergibt sich der Verzicht auf das Erfordernis der konkreten Gefährdung eines bestimmten Presseunternehmens durch grenzüberschreitende staatliche Publikationstätigkeit aus der objektivrechtlichen Dimension des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG. Eine konkrete Gefährdung soll gerade verhindert werden. Das Bedürfnis einer Konkretisierung der Gefahr ergibt sich lediglich aus dem Erfordernis der Eignung einer Zuwiderhandlung zu einer spürbaren Beeinträchtigung der Mitbewerber im Sinne des § 3a UWG. Der Beweis dieser Eignung ist jedoch durch die Feststel-

¹⁷⁴ Papier/Schröder, DVBl 2017, 1, 9.

¹⁷⁵ Schoch, S. 25.

¹⁷⁶ So wohl ebd., S. 25.

¹⁷⁷ Buhren, LKV 2001, 303; 305; Schoch, S. 25 f.

¹⁷⁸ Es soll nicht jeder Wettbewerb zwischen Staat und privater Presse ausgeschlossen werden. So können beide Akteure beispielsweise über Gemeinderatsbeschlüsse oder Verwaltungsangelegenheiten berichten. Es handelt es sich bei Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG folglich nicht um eine nicht von § 3a UWG umfasste Marktzugangsregelung.

¹⁷⁹ BVerfG, Urteil vom 05.08.1966 - 1 BvR 586/62 - BVerfGE 20, 162, 175.

lung eines pressesubstitutiven Gesamtcharakters des Druckerzeugnisses ohne weiteres erbracht.

7.1.2. Verfassungsrechtliche Einordnung

7.1.2.1. Kritik des Schrifttums

Schwerpunkt der Diskussion ist jedoch die verfassungsrechtliche Dimension des Urteils. Kritisiert wird hier insbesondere die restriktive Auffassung des BGH vom normativen Gehalt des Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG sowie seine Kollisionslösung zwischen Pressefreiheit und Selbstverwaltungsgarantie.

Unstrittig ist zunächst, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht die kompetenzielle Grundlage für die Öffentlichkeitsarbeit der betroffenen Gebietskörperschaften darstellt. Allgemein anerkannt ist ebenso, dass der Grundsatz der Staatsfreiheit diese Kompetenz grundsätzlich einschränken kann.¹⁸⁰

Kritisiert wird hingegen die Auffassung von BGH und Teilen der Literatur, Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG stelle in seiner Ausprägung als Institutsgarantie eine „negative Kompetenznorm“ dar, die der öffentlichen Hand in allen Bereichen, die der Pressefreiheit zugeordnet werden können, ein totales Funktionsverbot auferlege.¹⁸¹ Vielmehr schließe das Handeln im Rahmen einer positiven Kompetenznorm aus Verfassungs-, Gesetzes- oder Ordnungsrecht einen Verstoß gegen Grundrechte aus. Ein solcher könne nicht Grundlage, sondern nur Folge einer Kompetenzverletzung sein.¹⁸²

Die zweite Stoßrichtung der Kritik zielt auf einen als angeblich zu restriktiv verstandenen normativen Gehalt des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung. Einigkeit besteht hier zunächst darin, dass die Kompetenz zu kommunaler Öffentlichkeitsarbeit als Annex der Sachaufgabenkompetenz der Kommunen folgt, welche sich wiederum aus dem Selbstverwaltungsrecht ergibt.¹⁸³ Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, Objekt der Selbstverwaltungsgarantie, umfassten jedoch nicht nur eigene Aktivitäten der Gemeinde, „sondern auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Aktivitäten Privater, da sie gemeinschaftsstiftend“ seien und zur Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde beitragen.¹⁸⁴ Ausgehend vom Grundsatz der Allzuständigkeit der Gemeinde wird der Rechtsprechung des BGH in diesem Zusammenhang ein „bürokratisch-technisches Verständnis“ vom Umfang der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft vorgeworfen, wenn dieser kompetenzbegründend einen spezifischen (administrativen) Aufgabenbezug verlangt.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Exemplarisch: Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 13; Schoch, 37.

¹⁸¹ Vgl. Schoch, 28.

¹⁸² Gersdorf, AfP 2016, 293, 297.

¹⁸³ BVerfG, Urteil vom 02.03.1977 - 2 BvE 1/76 - NJW 1977, 751, 753; Schoch, 43, 80 f.

¹⁸⁴ Papier/Schröder, DVBl 2017, 1, 2.

¹⁸⁵ Vgl. Schoch, 53.

Auch der vom BGH verwendete scharfe Ortsbezug, welcher eine gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit über Maßnahmen anderer Verwaltungsträger ausschließt, selbst wenn diese das Zusammenleben der Menschen vor Ort betreffen, wird abgelehnt.¹⁸⁶ Hingewiesen wird auch auf einfachgesetzliche Regelungen, hier insbesondere des Ordnungsrechts, welche Nachrichten und Berichte ohne Aufgabenbezug in einem nichtamtlichen Teil der Amtsblätter ausdrücklich zuließen.¹⁸⁷

Hinsichtlich des Instituts der Staatsferne bzw. der Staatsfreiheit der Presse, zentrales Element der Entscheidung des BGH, wird ein angeblich zu extensives Verständnis von dessen normativem Gehalt kritisiert. Zwar wird die Existenz einer objektivrechtlichen Dimension der Pressefreiheit anerkannt, deren Verständnis als Staatsfreiheit der Presse im Sinne eines Funktionsverbots der kommunalen Verwaltungsträger hinsichtlich erweiterter Amtsblätter aber abgelehnt.¹⁸⁸ Die zur Institutsgarantie des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG getroffenen Entscheidungen des BVerfG rechtfertigten kein solches Funktionsverbot.¹⁸⁹ Allein die Existenz des Artikel 5 Absatz 2 GG als Schrankenvorbehalt, der auch für die Institutsgarantie der Presse gelte,¹⁹⁰ schließe einen absoluten Vorrang der Pressefreiheit aus. Ein (dann subjektivrechtlicher) Eingriff in die Pressefreiheit müsse vielmehr im Einzelfall nachgewiesen werden. Umstritten ist dabei, ob schon Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG dem Vorbehalt des Gesetzes aus Artikel 5 Absatz 2 GG genügen und einen Eingriff in die Pressefreiheit legitimieren kann,¹⁹¹ oder ob die dahingehend einschlägigen Regelungen im Kommunalrecht zu finden sind.¹⁹² In der Konsequenz der zweiten Alternative und der ihr immanenten weiten Auffassung vom Schutzbereich des Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG als Kompetenznorm (Verzicht auf einen Aufgabenbezug für die Zulässigkeit kommunaler Berichterstattung), müssten die klagenden Presseunternehmen je nach Ausgestaltung der Subsidiaritätsklausel im Einzelfall nachweisen, ein ebenso gutes und wirtschaftliches oder sogar ein besseres und wirtschaftlicheres Informationsangebot als die Gemeinde anbieten zu können.¹⁹³

7.1.2.2. Stellungnahme

Auch von den Verfechtern eines weiten Begriffs der kommunalen Selbstverwaltung wird nicht bestritten, dass öffentliches Handeln stets aufgabenbezogen sein muss.¹⁹⁴ Hieraus jedoch zu schließen, dass auf der Ebene der Gemeinden lediglich „der Konnex zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gewahrt werden

¹⁸⁶ Ebd., 54.

¹⁸⁷ Ein Überblick zu den einschlägigen landesgesetzlichen Bestimmungen findet sich bei Schoch, 60 ff.

¹⁸⁸ Vgl. Schoch, 124.

¹⁸⁹ Ebd., 123 ff.

¹⁹⁰ BVerfG, Beschluss vom 25.01.1984 - 1 BvR 77/99 - BVerfGE 66, 116, 135 f.

¹⁹¹ So Papier/Schröder, DVBI 2017, 1, 8.

¹⁹² Vgl. Schoch, 137.

¹⁹³ Ebd., 139.

¹⁹⁴ Ebd., 81.

muss“, ein konkreter und aktueller Aufgabenbezug hingegen entbehrlich sei,¹⁹⁵ geht fehl.

Die Argumentation derer, die das Selbstverwaltungsrecht in einer weiteren Form verstanden wissen wollen, stützen sich maßgeblich auf die Rechtsprechung des BVerfG zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Insbesondere wird dabei die wiederholte Feststellung der Verfassungsrichter bemüht,¹⁹⁶ wonach die Bürger „für ihre persönliche Meinungsbildung und Orientierung von der Regierung Informationen, wenn diese andernfalls nicht verfügbar wären“ erwarten würden, und dies ein staatliches Unterrichtsrecht der Regierung „auch außerhalb oder weit im Vorfeld ihrer eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit“ rechtfertige.¹⁹⁷

Der Versuch, aus der Funktionsbeschreibung des BVerfG zur staatlichen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit eine Kompetenz zu umfassender Berichterstattung in den Amtsblättern herleiten zu wollen, überzeugt jedoch nicht. Denn das Gericht setzt für eine Berichterstattung der Staatsgewalt „auch außerhalb oder weit im Vorfeld ihrer eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit“ ein hinreichendes Informationsungleichgewicht voraus. Wie noch zu zeigen sein wird, besteht ein solches im Bereich der Lokalberichterstattung jedoch nicht. Daneben dürfte eine staatliche Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen in der Regel auch kaum erforderlich sein, um den vom BVerfG vorgegebenen Zweck der „Aufrechterhaltung des Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen“¹⁹⁸ zu erfüllen.¹⁹⁹

Denn dieser Grundkonsens ist, wie das BVerfG klarstellt, im Sinne eines Einverständnisses der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung im Gegensatz zu der totalitär verfasster Staaten zu verstehen²⁰⁰ und nicht im Sinne „eines möglichst breiten Konsens im demokratischen Gemeinwesen.“²⁰¹ Es geht daher zu weit, mit der Herstellung und Festigung des demokratischen Grundkonsens auch eine Berichterstattung über Differenzen in den auf kommunaler Ebene dominierenden Sachfragen zu rechtfertigen.

Daneben ist auch der Kontext der zitierten Entscheidungen zu beachten. Sowohl im Rahmen der „Glycol“ - Entscheidung als auch jener zu einer regierungsamtlichen Pressemitteilung bezüglich einer Parteiveranstaltung, war jeweils die Frage aufgeworfen, ob der Staat sich zu konkreten Ereignissen, die durch private Dritte veranlasst wurden, öffentlich äußern durfte. Einerseits sah die Bundesregierung dabei eine Gefahr für die Volksgesundheit, andererseits reagierte sie (rechtswidrig) auf die Stellungnahme einer Partei, die ihr Regierungshandeln kritisierte. Stets war aber ein

¹⁹⁵ Ebd.

¹⁹⁶ So z.B. Schoch, 79 f.

¹⁹⁷ BVerfG, 26.6.2002 - 1BvR 670/91, Rn. 51; BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 - 2 BvE 1/16, Rn. 51.

¹⁹⁸ BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 - 2 BvE 1/16, Rn. 51.

¹⁹⁹ So aber Schoch, 83.

²⁰⁰ BVerfG, Urteil vom 02.03.1977 - 2 BvE 1/76, Rn. 63, unter: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv044125.html> (abgerufen am 18.04.2020).

²⁰¹ So aber Schoch, 82 f.

konkreter Anlass für die Verlautbarung gegeben, es handelte sich um Einzelfälle staatlicher Teilhabe an öffentlicher Kommunikation. Es erscheint daher schon zweifelhaft, ob die vom BVerfG in diesem Zusammenhang aufgestellten Grundsätze ohne weiteres auf periodische kommunale Druckwerke übertragen werden können, die nicht nur singulär, sondern mitunter wöchentlich in erheblichem Umfang losgelöst von der politischen Tätigkeit ihrer Trägergemeinden publizieren.

Aus den Einlassungen des BVerfG lässt sich im Ergebnis keine Kompetenz zu einer umfassender Lokalberichterstattung durch die Amtsblätter ableiten. Vielmehr indizieren die zitierten Entscheidungen die Erforderlichkeit eines konkreten und aktuellen Aufgabenbezugs der Gegenstände gemeindlicher Öffentlichkeitsarbeit. Auch eine funktionale Betrachtungsweise spricht für diese Auffassung. Wenn es die Aufgabe von Öffentlichkeitsarbeit ist, den Bürger über kommunale Angelegenheiten zu unterrichten, so wird damit die Funktion erfüllt, diesen zur Teilhabe an den kommunalen Entscheidungen zu ermächtigen.²⁰² Hiermit wird aber deutlich, dass ein Konnex zwischen Berichterstattung und administrativer beziehungsweise kommunalpolitischer Entscheidung, mithin ein konkreter und aktueller Aufgabenbezug der Berichterstattung, erforderlich ist. Exemplarisch lässt sich dies anhand der Vereinsberichterstattung verdeutlichen: Steht eine Entscheidung des Gemeinderats über die Förderung eines Vereins an, so darf hierüber im örtlichen Amtsblatt berichtet werden. Ziel ist es, dass sich jeder Bürger anhand der Berichterstattung über die Förderwürdigkeit des Vereins eine Meinung bilden kann. Hierfür ist jedoch keine fortwährende, nicht-anlassbezogene Dokumentation der Vereinsaktivitäten erforderlich. Vielmehr genügt eine Darstellung von Vereinszielen und deren Erfüllung. Wie unter 5.1.2.7. dargestellt, kann dies auch eine knappe Berichterstattung über die Vereinsaktivitäten umfassen, wenn nur die Akzessorietät zur Gemeinderatsentscheidung gewahrt bleibt. Deren Gegenstand muss den Schwerpunkt des entsprechenden Artikels bilden.

Schließlich ergibt sich die Erforderlichkeit eines konkreten und aktuellen Aufgabenbezugs auch aus sachlogischen Gesichtspunkten. Denn die allgemein anerkannte Annahme, die Kompetenz zu staatlicher Öffentlichkeitsarbeit ergebe sich als Annex zur eigentlichen Aufgabenerfüllungskompetenz, steckt gleichsam den Rahmen ihres zulässigen Inhalts ab. Wenn nun postuliert wird, dass lediglich „der Konnex zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gewahrt werden muss,“²⁰³ wird dadurch verkannt, dass die Qualifizierung eines Sachverhalts als eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft allein noch keine Ermächtigungsgrundlage für kommunale Berichterstattung im Rahmen einer Annexkompetenz sein kann. Denn was verwaltungsmäßiger Befassung nicht zugänglich ist, kann unter diesen Gesichts-

²⁰² OVG NRW, Urteil vom 19.08.1988 - 15 A 924/99 - NVwZ-RR 1989, 149, 150.

²⁰³ So Schoch, 81.

punkten auch nicht Inhalt kommunaler Berichterstattung sein.²⁰⁴ Ein so grenzenloses Verständnis gemeindlicher Berichterstattungsrechte setzte vielmehr einen aufgabenerweiternden Kompetenztitel voraus.

Aus Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG kann ein solcher jedoch nicht abgeleitet werden. Kommunale Öffentlichkeitsarbeit geht nicht weiter als staatliches Kommunikationshandeln im Allgemeinen.²⁰⁵ Für dieses aber setzt die Pressefreiheit in ihrer objektivrechtlichen Dimension die Grenze. Das BVerfG stellte diesbezüglich klar, dass die Funktion der Presse nicht von der organisierten staatlichen Gewalt erfüllt werden kann. Es sieht durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG vielmehr das Institut der freien Presse garantiert.²⁰⁶

Wo aber die Grundrechte dem Einzelnen durch ihren objektivrechtlichen Gehalt einen von staatlicher Einflussnahme freien Rechtsraum sichern, wirken sie in ihrer Ausprägung als negative Kompetenznormen.²⁰⁷ Der Staat darf von seinen Kompetenzen nur insoweit Gebrauch machen, als die Grundrechte dies zulassen.²⁰⁸ Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Presse wird in diesem Zusammenhang aber dann berührt, wenn der Staat selbst pressemäßig tätig wird oder sich maßgeblich an Presseunternehmen beteiligt.²⁰⁹ Denn wie schon gezeigt, ist der freie Wettbewerb der Presseunternehmen eine vorausgesetzte verfassungsrechtliche Grundlage für die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen. Dabei nehmen die freien Medien eine Vermittlungsfunktion ein.²¹⁰

Beteiligt sich der Staat an diesem Wettbewerb, verletzt er den Grundsatz der Willensbildung von unten nach oben. Deren Richtung wäre vielmehr umgekehrt. Eine Vermittlungsfunktion, wie sie der Presse eigen ist, kann der Staat schon deshalb nicht einnehmen, weil er selbst einer der Akteure ist, zwischen denen vermittelt werden soll. Die Gefahr einer erheblichen Einflussnahme auf den Prozess der Willensbildung besteht dabei umso mehr auf kommunaler Ebene. Denn dort wird neben dem Amtsblatt oftmals lediglich eine Lokalzeitung verlegt, deren kommunale Berichterstattung nicht selten einen geringen Umfang aufweist. Je geringer aber die Vielfalt der freien Presse ausfällt, desto schwerer fällt gemeindliche Pressetätigkeit ins Gewicht.

Aus einem ausgedünnten Angebot lokaler Berichterstattung lässt sich indes kein Zustand des Informationsdefizits oder gar Marktversagens konstruieren, aus dem eine erweiterte Rolle der Gemeinden zu schlussfolgern wäre, die sodann Aufgaben

²⁰⁴ Vgl. Müller-Franken, K&R 2018, 73, 76.

²⁰⁵ Vgl. Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 8 f., 13.

²⁰⁶ BVerfG, Urteil vom 05.08.1966 - 1 BvR 586/62 - BVerfGE 20, 162, 175 f.

²⁰⁷ Goerlich, „Formenmißbrauch“ und Kompetenzverständnis, Eine exemplarische Studie zur geschriebenen Verfassung im Bundesstaat, 45.

²⁰⁸ So Pieroth/Schlink, Rn. 91.; ablehnend: Schoch, 27 f., 37.

²⁰⁹ Sachs/Bethge, Art. 5, Rn. 80.

²¹⁰ Vgl. Ladeur, DÖV 2002, 1, 1 ff.

der freien Presse dauerhaft übernehmen könnten.²¹¹ Die hierfür bemühte „Glycol“-Entscheidung des BVerfG taugt auch in diesem Zusammenhang nicht als Legitimationsgrundlage. Wenn dort von einem Informationsungleichgewicht die Rede ist, beziehen sich die Richter auf „die Bewältigung von Konflikten in Staat und Gesellschaft,“ „kurzfristig auftretende Herausforderungen“ sowie Krisen in denen „schnell und sachgerecht zu reagieren sowie den Bürgern zu Orientierungen zu verhelfen“ ist. Es geht, wie schon gezeigt, um Ausnahmesituationen, in denen die Presse nicht schnell und weitreichend genug informieren kann, nicht jedoch um die Sicherstellung eines bestimmten Maßes an Meinungsvielfalt.

Es bleibt den Gemeinden daher unbenommen, in Gefahr- und Krisensituationen im Rahmen ihres Aufgabenbezugs öffentlich zu kommunizieren. Grundsätzlich aber ist es der privaten Presse mit ihrer Vermittlungs- und Filterfunktion aufgegeben, darüber zu entscheiden, über welche Sachverhalte sie in welchem Umfang berichten will. Auch bei einem als mangelhaft empfundenen lokalen Informationsangebot darf die Gemeinde nicht zum Presseanbieter werden. Diese Rolle muss ihr aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Exekutive versagt bleiben. Vielmehr ist es an der Staatsgewalt, die institutionelle Garantie der freien Presse zu garantieren und schützen. Die Pressefreiheit ist in ihrer objektivrechtlichen Dimension als Kerngehalt des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG folglich nicht gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht abwägungsfähig.²¹²

7.2. OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17

Das OLG Stuttgart bediente sich in seinen Erwägungen zur publizistischen Begleitung der Flüchtlingssituation durch das Crailsheimer „Stadtblatt“ eines extensiven Verständnisses des kommunalen Aufgabenbereichs.

Für die Flüchtlingsunterbringung war in diesem Fall nicht die Stadt, sondern der Landkreis zuständig. Gleichwohl sah das OLG die städtische Kompetenz für eine Berichterstattung über die Betreuungssituation sowie die allgemeine Lage der Flüchtlinge als gegeben an. Diese Art der Öffentlichkeitsarbeit sei der Stadt zuzugestehen, „um die Diskussion auf kommunaler Ebene zu beruhigen und zu versachlichen.“²¹³

Mit dieser Einschätzung entfernten sich die Stuttgarter Richter von den Prämissen des BGH. Die vorgebrachten Kompetenztitel wirken substanzarm und formelhaft. Ihre Unbestimmtheit („ein gedeihliches, friedvolles und verständnisvolles Zusammenleben in der Gemeinde“)²¹⁴ birgt vielmehr die Gefahr der Implementierung einer nicht näher umrissenen publizistischen Generalklausel für die kommunale Öffent-

²¹¹ So aber Schoch, 80.

²¹² So auch Gersdorf, AfP 2016, 293, 301.

²¹³ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17, Rn. 122.

²¹⁴ OLG Stuttgart, Urteil vom 29.05.2019 - 4 U 180/17, Rn. 122.

lichkeitsarbeit. Eine allgemeine Berichterstattung, insbesondere auch über kontrovers diskutierte Ereignisse wie die Flüchtlingsfrage gehört jedoch zum typischen Aufgabenspektrum der freien Presse. Ebenso wenig ist in diesem Zusammenhang ein Informationsdefizit festzustellen. Vielmehr erfuhr die Flüchtlingssituation in den Zeitungen die gebotene Aufmerksamkeit. Auch konnten diese im Gegensatz zum „Stadtblatt“ tagesaktuell informieren. In den betroffenen Artikeln des „Stadtblatt“ ist im Gegensatz zur Auffassung des OLG Stuttgart folglich eine die Grenzen der Zulässigkeit überschreitende Berichterstattung zu sehen.²¹⁵

8. Ausblick

Die hier dargestellten Handlungsempfehlungen für die Gemeinden hinsichtlich der Gestaltung ihrer erweiterten Amtsblätter spiegeln den gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung. Es gilt dabei zu berücksichtigen, dass gegen die Entscheidung „Crailsheim II“ des BGH beim Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde anhängig ist.²¹⁶ Eine abschließende Klärung ist aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung des Konflikts auch wünschenswert. Insbesondere dürften im Fall einer Bestätigung der Rechtsprechung des BGH auch einige landesrechtliche Verordnungen auf dem Prüfstand stehen. Wenn etwa „kurze Nachrichten aus dem Gemeindeleben“ für die Amtsblättern ausdrücklich als zulässig erachtet werden,²¹⁷ stellt sich die Frage, ob durch die Annahme eines obligatorischen kommunalen Aufgabenbezugs als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal die Grenzen der Wortlautauslegung überschritten wären.

Wie aber sollten sich die Gemeinden bis zu einer abschließenden Klärung der Rechtslage verhalten? Zuvorderst muss berücksichtigt werden, dass die „Crailsheim II“ - Entscheidung eine unmittelbare Rechtswirkung für die Gemeinden entfaltet. Diese müssen folglich ihre Öffentlichkeitsarbeit auf ihre Rechtmäßigkeit prüfen und entsprechend anpassen. Dabei sind alle Arten der öffentlichen Kommunikation betroffen, seien es erweiterte Amtsblätter, deren E-Paper, das kommunale Internetportal oder auch die öffentliche Kommunikation über die neuen Medien wie Facebook oder Twitter. Kommt die Gemeinde zum Schluss, dass ihre gegenwärtige Publikationspraxis nicht den höchstrichterlichen Vorgaben entspricht, stehen ihr verschiedene Handlungsoptionen offen. An dieser Stelle sollen vor allem die Amtsblätter betrachtet werden.

Zunächst sind hierzu einige begriffliche Erläuterungen vorzunehmen. Wie jedes Druckerzeugnis hat auch das Amtsblatt einen Herausgeber sowie einen Verleger. Dem Herausgeber obliegt die geistige Gesamtleitung, er bestimmt darüber, was veröffentlicht wird. Die wirtschaftliche Leitung fällt hingegen dem Verleger zu. Dieser

²¹⁵ In diesem Sinne auch Degenhart, K&R 2016, Beihefter 1/2016, 1, 18.

²¹⁶ Az.: 1 BvR 922/19.

²¹⁷ § 5 Abs. 3 Satz 1 HessBekVO; § 9 Abs. 3 Satz 1 DVO GemO RP; § 2 Abs. 1 Satz 5 ThürBekVO.

trägt auch das wirtschaftliche Risiko.²¹⁸ Um von einem Amtsblatt im Rechtssinne zu sprechen, muss zumindest die Herausgeberschaft bei der Gemeinde liegen.²¹⁹

Bleiben beide Funktionen in der Hand der Gemeinde, handelt es sich um ein sogenanntes Regiemodell.²²⁰ Denkbar ist dabei auch ein gemeinsames Amtsblatt mehrerer Gemeinden, wobei hier jede Gemeinde selbst Herausgeber bleibt. Für beide Alternativen sind die vom BGH in der „Crailsheim II“ - Entscheidung getroffenen Maßgaben vollständig zu berücksichtigen. Daneben besteht die Möglichkeit einer Kooperation mit privaten Verlagen in einem Verlagsmodell.²²¹ Die Gemeinde gibt den Verlag und damit die wirtschaftliche Verantwortung ab. Hierunter fällt in der Regel auch das häufig anzutreffende Modell des Amtsblatts als Beilage oder integrierter Bestandteil einer privaten Tageszeitung. Im Rahmen dieser zweiten Alternative ist jedoch darauf zu achten, dass die kommunale Herausgeberschaft des amtlichen Teils deutlich erkennbar bleibt. Da Gegenstand des Verlagsmodells der Rückzug der Gemeinde aus der wirtschaftlichen Verantwortung ist, kann sie nun auch kein Adressat wettbewerbsrechtlicher Vorschriften mehr sein. Eine Anwendung des UWG scheidet aus. Gleichwohl ist die Gemeinde als Herausgeber aber nach wie vor dem Staatsfernegebot unterworfen, so dass sich für die Gestaltung der Amtsblätter keine abweichenden Rechtsfolgen ergeben.

Als dritte Option besteht die Möglichkeit der Aufteilung der Herausgeberschaft zwischen der Gemeinde für den amtlichen und einem privaten Presseunternehmen für den redaktionellen Teil. Ist ein Privatunternehmen Herausgeber des nichtamtlichen Teils, so liegt hierin keine kommunale Berichterstattung. Dieses Modell wird bereits praktiziert²²² und ist rechtlich unproblematisch.²²³ Der Inhalt nichtamtlicher Berichterstattung liegt hier allerdings nicht mehr in der Hand der Kommunen.

Schließlich kann die Herausgeberschaft auch gänzlich abgegeben werden. Es handelt sich sodann zwar nicht mehr um ein Amtsblatt im Rechtssinne, amtliche Bekanntmachungen können jedoch nach Maßgabe der jeweiligen landesrechtlichen Bekanntmachungsvorschriften auch in einem privaten periodischen Druckerzeugnis veröffentlicht werden. Fraglich ist, inwiefern sich die Gemeinden im Rahmen dieses Modells einen Einfluss auf den Inhalt der nichtamtlichen Berichterstattung vorbehalten können. Es erscheint schwerlich vorstellbar, dass private Verlage unter ihrer Herausgeberschaft und Verantwortung den Gemeinden freie Hand für die inhaltliche Gestaltung auch eines redaktionellen Teils lassen würden. Presse- und urheberrechtliche Risiken hätten sie schließlich selbst zu tragen. Für ein Kooperationsmo-

²¹⁸ Vgl. zum Ganzen: Presserechtliche Grundlagen für die Herausgabe von Amtsblättern in Baden-Württemberg, unter: https://www.szv.de/wp-content/uploads/2016/04/SZV_Leitfaden_Amtsblaetter_2016_130412.pdf (abgerufen am 14.04.2020).

²¹⁹ Bock, BWGZ 2005, 491, 491.

²²⁰ Ebd., 496.

²²¹ Bock, BWGZ 2005, 496.

²²² So in der Gemeinde Kressbronn a.B.

²²³ Vgl. Enzensperger, VBIBW 2019, 291, 293.

dell, dass der Kommune vertraglich einen inhaltlichen Einfluss auf das Presseergebnis sichert, besteht aufgrund einer möglichen Umgehung des Staatsfernegebots darüber hinaus die Gefahr einer Nichtigkeit nach § 134 BGB.²²⁴

Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang auch die Auswirkungen einer kommunalen Beteiligung an privaten Presseunternehmen. Bei alleiniger Eignerschaft könnte sich das Unternehmen nicht mehr auf Artikel 5 Absatz 1 Satz GG berufen, das Staatsfernegebot wäre bei einer nicht-aufgabenbezogener Berichterstattung verletzt. Verschiedentlich wird vorgebracht, eine mehrheitliche öffentliche Beteiligung schade der Grundrechtsfähigkeit des Unternehmens nicht. Das BVerfG stellt hingegen auf den Tatbestand des „Beherrschens“ ab,²²⁵ den wiederum der BGH in der Regel ab einem Anteil der öffentlichen Hand an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen von fünfzig Prozent als erfüllt ansieht. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass mit dem Hinzutreten weiterer rechtlicher oder tatsächlicher Umstände auch ein geringerer Anteil zur Annahme eines „Beherrschens“ durch die öffentliche Hand führen kann.²²⁶ In Betracht kommt dabei unter anderem die „Möglichkeit einer tatsächlichen Einflussnahme auf den Vorstand und seine Geschäftspolitik.“²²⁷ Von einem Versuch, über die Beteiligungspolitik Einfluss auf den Inhalt der herausgegebenen Publikationen zu nehmen, sollte daher Abstand genommen werden.

Die „Crailsheim“ - Entscheidung des BGH hat einmal mehr einen wichtigen Grundsatz jeder freiheitlichen Ordnung betont: Der Staat hat sich einer pressemäßigen Berichterstattung grundsätzlich zu enthalten. Wenn nun nach den Konsequenzen und Handlungsmöglichkeiten für die Kommunen in der Folge dieses Urteils gefragt wird, kann es nicht darum gehen, dieses zentrale Werturteil zu umgehen oder durch alternative Konstrukte auszuhebeln. Gleichwohl ist es nicht von der Hand zu weisen, dass mit dem Karlsruher Verdikt auch ein gewisser Begleitschaden einhergeht. Denn zweifelsohne kann eine tiefe und umfangreiche Lokalberichterstattung, wie sie die private Presse aus wirtschaftlichen Gründen nicht anzubieten vermag, eine integrative Wirkung innerhalb der Gemeinde entfalten sowie dem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wohl der Einwohner dienen. Berichte über ortsansässige Unternehmen oder gemeinnützige Vereine vermögen es, die Bindung der Bürger an ihre Gemeinde zu stärken. Gänzlich unsichtbar müssen diese indes auch nach der aktuellen Rechtsprechung nicht werden. Eine neutrale Berichterstattung über private Veranstaltungen in Form von Terminankündigungen ist weiterhin möglich. Die

²²⁴ Ebd.

²²⁵ BVerfG, Urteil vom 22.02.2011 - 1 BvR 699/06, Rn. 49 ff., unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2011/02/rs20110222_1bvr069906.html (abgerufen am 18.04.2020).

²²⁶ BGH, Urteil vom 15.12.2011, I ZR 129/10, Rn. 13.

²²⁷ BGH, Urteil vom 15.12.2011, I ZR 129/10, Rn. 16.

Grundinformation der Bürger über das Gemeindeleben kann folglich sichergestellt werden.

Darüber hinausgehend lohnt ein Blick auf alternative Handlungsmöglichkeiten. Denkbar ist beispielsweise eine gezielte finanzielle Förderung zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeitsarbeit. Wenn es den Kommunen vor allem darauf ankommt, bürgerschaftliches Engagement sichtbar zu machen, spricht nichts dagegen, dessen Akteuren Mittel zur Verfügung zu stellen, mit denen diese selbstverantwortete Öffentlichkeitsarbeit betreiben können. Deren unterschiedlichen Bedürfnissen dürfte es entgegenkommen, selbst über die Mittelverwendung zu entscheiden. Denn nicht für jede Initiative ist Pressearbeit das vorrangige Mittel öffentlicher Kommunikation. So hat der örtliche Heimatverein gegebenenfalls ein größeres Interesse an einer Sichtbarkeit in den lokalen Printmedien als ein gemeinnütziges Jugendprojekt, das die kommunalen Zuwendungen möglicherweise für eine Stärkung seiner Netzpräsenz nutzen möchte. Den zivilgesellschaftlichen Akteuren kann hier durchaus Sachverstand zugetraut werden.

Ein Blick auf das in Folge des BGH-Urteils eingestellte erweiterte Amtsblatt der etwa 21.000 Einwohner zählenden Stadt Bad Soden („Bad Soden kompakt“) zeigt, wie groß der Umfang freigesetzter finanzieller Mittel sein kann. Nach der Einstellung standen der Kleinstadt nun jährlich rund 100.000 Euro mehr zur Verfügung.²²⁸

Daneben ist die Frage nach der Zukunft gedruckter Amtsblätter nicht von jener der privaten Printmedien zu trennen. Dem grassierende Auflagenrückgang entgegenzutreten erscheint ein edles Ziel, es sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zukunft der Informationsvermittlung möglicherweise anderen Medienarten gehört. Ein beharrliches Festhalten an Auflagenstärken, die teilweise eine Vollversorgung der kommunalen Haushalte ermöglichen, erscheint in diesem Zusammenhang vermessen und wirft auch Fragen nach der zweckmäßigen Verwendung öffentlicher Mittel auf. Selbst wenn ein Amtsblatt das alleinige Bekanntmachungsorgan einer Gemeinde sein sollte, rechtfertigt dies allein nicht solch hohe Auflagestärken. Die gesetzlich erforderliche Zugänglichkeit ist vielmehr schon dann gegeben, wenn die Möglichkeit des fortlaufenden Bezugs besteht.²²⁹ Spätestens dann aber, wenn eine Gemeinde öffentliche Bekanntmachungen elektronisch publiziert, sollte sie diesen Weg auch für den redaktionellen Teil bedenken und die flächendeckende Verteilung der Druckausgabe auf den Prüfstand stellen. In den allermeisten Kommunen existiert derzeit ein Nebeneinander von gedrucktem Amtsblatt und inhaltsgleicher Internetausgabe. Dabei müsste auf die gedruckte Variante nicht gänzlich verzichtet werden. Die Möglichkeit eines Bezugs per Abonnement bei gleichzeitiger Vorhaltung in

²²⁸ Rost, Andrea: Bad Soden: Stadt stellt kostenloses Blatt ein, in: Frankfurter Rundschau, 25.01.2019, unter: <https://www.fr.de/rhein-main/main-taunus-kreis/stadt-stellt-kostenloses-mitteilungsblatt-bad-soden-kompakt-11471404.html> (abgerufen am 15.04.2019).

²²⁹ Vgl. Bock, BWGZ 2005, 491, 492.

den Dienststellen der Verwaltung nebst einer Versendung als E-Paper für interessierte Bürger trägt sowohl dem Informationsbedürfnis als auch einer wirtschaftlichen Haushaltsführung Rechnung.

Hinsichtlich einer vertieften Berichterstattung über bedeutsame Angelegenheiten der Gemeindepolitik ist auf die Rolle des Gemeinderats zu verweisen. Ihm obliegt es gemeinsam mit dem Bürgermeister, über alle Angelegenheiten der Gemeinde zu entscheiden. Hält die Gemeinde ein Thema für so wichtig, dass es der öffentlichen Thematisierung bedarf, kann sie es folglich im Gemeinderat behandeln und im Rahmen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit im gemeindeeigenen Mitteilungsblatt darüber berichten.²³⁰

Auch aus integrativen Gesichtspunkten sollte die Vermittlung von Kommunalpolitik den Schwerpunkt redaktioneller Berichterstattung in den Amtsblättern bilden. Hier liegt die originäre Kompetenz und Aufgabe öffentlicher Berichterstattung.²³¹ So kann die rechtzeitige und offene Information über kommunale Planungsvorhaben die Aussicht auf deren Umsetzung erhöhen, wenn hierdurch die Gelegenheit genutzt wird, einen Dialog der Einwohner mit ihrer Kommunalverwaltung in Gang zu setzen.²³² Eine schwerpunktmäßige Berichterstattung über die Sitzungen des Gemeinderats, verständlich geschrieben und mit Hintergrundinformationen versehen, kann die Funktion der Amtsblätter als kompetente Medien mit Tiefgang für kommunalpolitisch interessierte Bürger festigen.

Andererseits kann ein allzu großer Erfolg der kommunalen Amtsblätter die Lebensgrundlage der Lokalzeitungen negativ beeinflussen.²³³ Die Ursache für die Ausdünnung lokaler Berichterstattung liegt schließlich nicht zuletzt in der Tatsache begründet, dass vor Ort häufig nurmehr eine seriöse Tageszeitung wirtschaftlich überleben kann. Stellt sich hier ein auflagenstarkes erweitertes Amtsblatt dem Wettbewerb um Leser und Anzeigenkunden, besteht die Gefahr, dass selbst dieser Zustand nur schwer gehalten werden kann.

Wird hingegen eine besondere Objektivität und Tiefgründigkeit der Berichterstattung durch die Amtsblätter betont, wird gar eine aktive Rolle bei der Bekämpfung sogenannter Fake-News oder der Sicherung der Demokratie gefordert, so darf die Zugehörigkeit der Kommunen zur Staatsgewalt nicht ausgeblendet werden. Denn je aktiver die Selbstdarstellung der Gemeinden und damit auch des Staates ausfällt, desto geringer wird das Bedürfnis, sich durch die freien Medien darstellen zu lassen.

²³⁰ Vgl. Papier/Schröder, DVBl. 2017, 1, 10.

²³¹ Vgl. hierzu: Situation und Perspektiven für baden-württembergische Amts- und Mitteilungsblätter, Stellungnahme des Innenministeriums Baden-Württemberg in Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg vom 19.01.2005 zu einem gleichlautend titulierten Antrag der SPD-Fraktion, BWGZ 2005, 509, 509.

²³² Vgl. Frank-Eßlinger, Attraktive Amtsblätter sind wichtige Imageträger, BWGZ 2005, 503, 504.

²³³ Vgl. Gersdorf, AfP 2016, 293, 293.

Kernsätze

1. Durch die „Crailsheim II“ - Entscheidung des BGH werden den Kommunen umfassende Funktionsverbote hinsichtlich ihrer Öffentlichkeitsarbeit auferlegt. Für die gemeindlichen Amtsblätter hat dies vor allem zur Folge, dass neben der amtlichen Berichterstattung grundsätzlich nur noch über Themen mit einem aktuellen und konkreten Bezug zu den Aufgaben der Gemeinde berichtet werden darf.
2. Die von Teilen der Literatur vorgebrachte Kritik am Urteil des BGH ist überwiegend unberechtigt. Der objektiv-rechtliche Gehalt des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG gebietet die grundsätzliche Staatsfreiheit der Presse.
3. Vor dem Hintergrund der gewandelten Rolle der Printmedien im Allgemeinen sowie alternativer Möglichkeiten kommunaler Öffentlichkeitsarbeit ist das Konzept des „erweiterten Amtsblatts“ als Druckausgabe grundsätzlich zu validieren.

Literaturverzeichnis

- Bock, Irmtraud** *Amtsblätter der Gemeinden und ihre Rechtssituation, Die Gemeinde (BWGZ) - Zeitschrift für die Städte und Gemeinden, Stadträte, Gemeinderäte und Ortschaftsräte, Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg, Nr. 14, Jg. 128 (2005), S. 491 - 496*
- Bock, Irmtraud** *Ausgestaltung eines gemeindlichen Amtsblatts, Die Gemeinde (BWGZ) - Zeitschrift für die Städte und Gemeinden, Stadträte, Gemeinderäte und Ortschaftsräte, Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg, Nr. 14, Jg. 128 (2005), S. 497 - 499*
- Bornkamm, Joachim**
Köhler, Helmut
Feddersen, Jörn *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb: UWG - Kommentar, 36. Aufl., München 2018*
- Buhren, Gert** *Das Amtsblatt der Gemeinde als Veröffentlichungsorgan und Mitteilungsblatt, LKV, Nr. 7, Jg. 11 (2001), S. 303 - 306*
- Degenhart, Christoph** *Rechtsfragen gemeindlicher Teilhabe an öffentlicher Kommunikation - Kommunale Amtsblätter und Stadtzeitungen zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Pressetätigkeit (Rechtsgutachten für den Verlag Südwestpresse, Ulm), Kommunikation & Recht, Beihefter 1 zu Jg. 19 (2016), S. 1 - 24*
- Deutscher Städtetag (Hrsg.)** *Kommunale Wirtschaftsförderung – Unabdingbar für die Stärkung des Standortes - Diskussionspapier, 2020, unter: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/diskussionspapier_kommunale_wifoe_2012.pdf (abgerufen am 12.03.2020)*

- Dreier, Horst** (Hrsg.) *Grundgesetz - Kommentar, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015*
- Enzensperger, Daniel** *Anmerkung zu BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17, VBIBW, Nr. 7, Jg. 134 (2019), S. 291 - 293*
- Frank-Eßlinger, Sigrid** *Attraktive Amtsblätter sind wichtige Imageträger, Die Gemeinde (BWGZ) - Zeitschrift für die Städte und Gemeinden, Stadträte, Gemeinderäte und Ortschaftsräte, Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg, Nr. 14, Jg. 128 (2005), S. 503 - 504*
- Gersdorf, Hubertus** *Staatliche Kommunikationstätigkeit - Voraussetzungen und Grenzen der Teilnahme des Staates an öffentlicher Kommunikation, AfP, Nr. 4, Jg. 47 (2016), S. 293 - 301*
- Goerlich, Helmut** *„Formenmißbrauch“ und Kompetenzverständnis, Eine exemplarische Studie zur geschriebenen Verfassung im Bundesstaat, Tübingen 1987*
- Groth, Otto** *Die Zeitung, 2. Bd., Mannheim 1929*
- Innenministerium Baden-Württemberg in Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg** *Situation und Perspektiven für baden-württembergische Amts- und Mitteilungsblätter (Stellungnahme zu einem Antrag der SPD-Fraktion am 19.01.2005), Die Gemeinde (BWGZ) - Zeitschrift für die Städte und Gemeinden, Stadträte, Gemeinderäte und Ortschaftsräte, Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg, Nr. 14, Jg. 128 (2005), S. 509 - 510*

- Katz, Alfred** *Lokalzeitungen und/oder Amtsblätter? - Zulässigkeit und Grenzen kommunaler Berichterstattung, DÖV. Nr. 7, Jg. 72 (2019), S. 261 - 271*
- Köhler, Helmut** *Das Gebot der „Staatsferne der Presse“ als Schranke kommunaler Öffentlichkeitsarbeit, GRUR, Nr. 3, Jg. 121 (2019), S. 265 - 267*
- Kohn, Joachim** *Die Amtsblatt-Entscheidung des BGH und ihre Folgen für die kommunale Praxis, NVwZ, Nr. 16, Jg. 38 (2019), S. 1178 - 1181*
- Ladeur, Karl-Heinz** *Verfassungsrechtliche Fragen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und öffentlicher Wirtschaftstätigkeit im Internet, DÖV, Heft 1, Jg. 55 (2002), S. 1 - 11*
- Lehari, Valdo** *Kommunale Amtsblätter und Zeitungen aus der Sicht der Zeitungsverleger. Die Gemeinde (BWGZ) - Zeitschrift für die Städte und Gemeinden, Stadträte, Gemeinderäte und Ortschaftsräte, Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg, Nr. 14, Jg. 128 (2005), S. 506 - 508*
- Löffler, Martin (Begr.)
Sedelmeier, Klaus (Hrsg.)
Burkhardt, Emanuel H. (Hrsg.)** *Presserecht - Kommentar zu den deutschen Landespressegesetzen mit systematischen Darstellungen zum pressebezogenen Standesrecht, Anzeigenrecht, Werbe- und Wettbewerbsrecht, Urheber- und Verlagsrecht, Arbeitsrecht, Titelschutz, Mediendatenschutz, Jugendmedienschutz und Steuerrecht, 5. Aufl., München 2006.*

- Lyduga, Hannes** *Die Presseberichterstattung von Gemeinden in kommunalen Amtsblättern und das Wettbewerbsrecht.* ZUM, Nr. 8/9, Jg. 60 (2016), S. 706 - 710
- Mempel, Markus** *Werbung und redaktionelle Tätigkeit in kommunalen Publikationen,* KommJur, Nr. 8, Jg. 2 (2005), S. 292 - 296
- Müller-Franken, Sebastian** *Gefährdungen der Pressefreiheit durch öffentlich-rechtliche presseähnliche Angebote,* Kommunikation & Recht, Nr. 2, Jg. 21 (2018), S. 73 - 79
- Müller, Ewald** *Stadtzeitung nicht statt Zeitung.* Der Städtetag, Zeitschrift für Praxis und Wissenschaft der kommunalen Verwaltung sowie ihrer wirtschaftlichen Einrichtungen und Betriebe, 1998, S. 779 - 785
- Oebbecke, Janbernd** *Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf,* NVwZ, Nr. 1, Jg. 26 (2007), S. 30 - 33
- Papier, Hans-Jürgen** *Verfassungsrechtliche Grenzen kommunaler Publikationen,* DVBl, Nr. 1, Jg. 132 (2017), S. 1 - 10
- Schröder, Meinhard**
- Pieroth, Bodo** *Grundrechte - Staatsrecht II,* 25. Aufl., Heidelberg 2009
- Schlink, Bernhard**

- Ricker, Reinhard** *Die verfassungsrechtliche Problematik der staatlichen, insbesondere der kommunalen Pressepublikation, AfP, Nr. 4, Jg. 12 (1981), S. 320 - 325*
- Rost, Andrea** Bad Soden: Stadt stellt kostenloses Blatt ein, Frankfurter Rundschau, 25.01.2019, unter: <https://www.fr.de/rhein-main/main-taunus-kreis/stadt-stellt-kostenloses-mitteilungsblatt-bad-soden-kompakt-11471404.html> (abgerufen am 15.04.2019)
- Sachs, Michael (Hrsg.)** *Grundgesetz - Kommentar, 8. Aufl., München 2018*
- Schoch, Friedrich** *Informationen der lokalen Öffentlichkeit durch kommunale Amtsblätter und Telemedienangebote, Stuttgart 2019*
- Schubert, Uwe** *Die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit des kommunalen Amtsblattes mit der Lokalpresse, Diss., Würzburg 1974*
- Schürmann, Frank** *Staatliche Mediennutzung, AfP, Nr. 5, Jg. 24 (1993), S. 435 - 446*
- Spalink, Dieter**
Waschinsky, Angelika *Verwaltung & Management, Nr. 3, Jg. 13 (2007), S. 115 - 121*

- Südwestdeutscher Zeitschriftenverlegerverband e.V. (Hrsg.)** Presserechtliche Grundlagen für die Herausgabe von Amtsblättern in Baden-Württemberg - Ein Leitfaden für Kommunen, unter: https://www.szv.de/wp-content/uploads/2016/04/SZV_Leitfaden_Amtsblaetter_2016_130412.pdf (abgerufen am 18.04.2020)
- Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste beim Deutschen Bundestag (Hrsg.)** Die zahlenmäßige Beschränkung von Werbeanzeigen von Parteien in gemeindlichen Amtsblättern im Vorfeld von Wahlen, 2016, unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/424514/250cb8fe90be8f2e24ec54a6cb65ffed/WD-3-041-16-pdf-data.pdf> (abgerufen am 14.03.2020)
- Weidenbach, Bernhard** Entwicklung der verkauften Auflage der Tageszeitungen in Deutschland in ausgewählten Jahren von 1991 bis 2019, 2020, unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/72084/umfrage/verkaufte-auflage-von-tageszeitungen-in-deutschland/#statisticContainer> (abgerufen am 15.04.2020)

Rechtsprechungsverzeichnis

- Bundesgerichtshof**, Urteil vom 20.12.2018 (Az. I ZR 112/17)
- Bundesgerichtshof**, Urteil vom 15.12.2011 (Az. I ZR 129/10)
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil vom 27.02.2018 (Az. 2 BvE 1/16)
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil vom 22.02.2011 (Az. 1 BvR 699/06)
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil vom 26.06.2002 (Az. 1 BvR 670/91)
- Bundesverfassungsgericht**, Beschluss vom 23.11.1988 (Az. 2 BvR 1619, 2 BvR 1628/83)
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil vom 04.11.1986 (Az. 1 BvF 1/84)
- Bundesverfassungsgericht**, Beschluss vom 25.01.1984 (Az. 1 BvR 77/99)
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil vom 02.03.1977 (Az. 2 BvE 1/76)
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil vom 05.08.1966 (Az. 1 BvR 586/62)
- Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 19.04.2001 (Az. 8 B 33.01)
- Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 18.04.1997 (Az. 8 C 5.96)
- Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 14.12.1990 (Az. 7 C 37.89)
- Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 18.04.1985 (Az. 3 C 34.84)
- Landgericht Dortmund**, Urteil vom 08.11.2019 (Az. 3 O 262/17)
- Oberlandesgericht Nürnberg**, Urteil vom 25.6.2019 (Az. 3 U 821/18)
- Oberlandesgericht Stuttgart**, Urteil vom 29.5.2019 (Az. 4 U 180/17)
- Oberlandesgericht Stuttgart**, Urteil vom 03.05.2017 (Az. 4 U 160/16)
- Oberlandesgericht Stuttgart**, Urteil vom 27.01.2016 (Az. 4 U 167/15)
- Oberverwaltungsgericht Koblenz**, Beschluss vom 24.05.2000 (Az. III ZR 252/99)
- Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**, Urteil vom 19.08.1988 (Az. 15 A 924/99)
- Verwaltungsgericht Freiburg**, Urteil vom 10.11.2015 (Az. 5 K 1472/15)
- Verwaltungsgericht Meiningen**, Urteil vom 24.10.2006 (Az. 2 K 444/06)

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt worden ist.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

Leipzig, 20.04.2020

Unterschrift