

Nr. 009

BGH untersagt kostenlose Verteilung eines kommunalen „Stadtblatts“

Der für das Wettbewerbsrecht zuständige Senat des Bundesgerichtshofs (BGH) hat in einem Fall in Baden-Württemberg entschieden, dass eine Kommune nicht berechtigt ist, ein kommunales „Stadtblatt“ kostenlos im gesamten Stadtgebiet verteilen zu lassen, wenn es presseähnlich aufgemacht ist und redaktionelle Beiträge enthält (Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17). Dies verletze das Verbot der „Staatsferne der Presse“. Staatliche Publikationen müssten eindeutig als solche erkennbar sein und sich auf Sachinformationen beschränken. Unzulässig sei eine pressemäßige Berichterstattung über das gesellschaftliche Leben in der Gemeinde; dieser Bereich sei originäre Aufgabe der lokalen Presse und nicht des Staates.

Die Klägerin ist ein privates Verlagsunternehmen. Die Beklagte ist eine kommunale Gebietskörperschaft. Die Klägerin gibt unter anderem eine kostenpflichtige Tageszeitung und ein kostenloses Anzeigenblatt heraus. Beide Publikationen erscheinen auch im Stadtgebiet der Beklagten. Die Beklagte veröffentlicht seit dem Jahr 1968 unter dem Titel „Stadtblatt“ ein kommunales Amtsblatt, das aus einem amtlichen, einem redaktionellen und einem Anzeigenteil besteht. Der wöchentliche Vertrieb erfolgte zunächst kostenpflichtig im Abonnement sowie im Einzelhandel. Seit dem 1. Januar 2016 lässt die Beklagte das „Stadtblatt“ kostenlos verteilen.

Die Klägerin nimmt die Beklagte auf Unterlassung in Anspruch. Das Landgericht hat der Beklagten untersagt, das „Stadtblatt“ in seiner konkreten Gestaltung wöchentlich gratis an alle Haushalte der Gebietskörperschaft der Beklagten zu verteilen oder verteilen zu lassen. Das Berufungsgericht hat die Berufung im Wesentlichen mit der Begründung zurückgewiesen, im Hinblick auf das Gebot der Staatsferne der Presse dürfe in einem kommunalen Amtsblatt im Grundsatz ausschließlich über das eigene (hoheitliche) Verwaltungshandeln der betreffenden Gemeinde berichtet werden.

Der Bundesgerichtshof hat die Revision der Beklagten zurückgewiesen. Die Beklagte ist zur Unterlassung verpflichtet, weil sie mit der kostenlosen Verteilung des „Stadtblatts“ gegen das aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Gebot der Staatsferne der Presse verstoße. Das „Stadtblatt“ der Beklagten geht mit seinen redaktionellen Beiträgen über ein danach zulässiges staatliches Informationshandeln hinaus. Die Publikation weist nicht nur ein presseähnliches Layout auf, eine Vielzahl von Artikeln überschreitet auch den gemeindlichen Zuständigkeitsbereich, sei es in sachlicher oder in örtlicher Hinsicht.

Umfang und Grenzen des Gebots der Staatsferne der Presse seien bei gemeindlichen Publikationen zwar unter Berücksichtigung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und der daraus folgenden gemeindlichen Kompetenzen einerseits sowie der Garantie des Instituts der freien Presse des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG andererseits zu bestimmen. Die in Art. 28 Abs. 2 GG liegende Ermächtigung zur Information der Bürgerinnen und Bürger erlaube den Kommunen allerdings nicht jegliche pressemäßige Äußerung mit Bezug zur örtlichen Gemeinschaft. Für die konkrete Beurteilung kommunaler Publikationen seien deren Art und Inhalt sowie eine wertende Gesamtbetrachtung maßgeblich.

Danach müssen staatliche Publikationen eindeutig – auch hinsichtlich Illustration und Layout – als solche erkennbar sein und sich auf Sachinformationen beschränken. Inhaltlich auf jeden Fall zulässig sind die Veröffentlichung amtlicher Mitteilungen sowie die Unterrichtung über Vorhaben der Kommunalverwaltung und des Gemeinderats. Unzulässig ist eine pressemäßige Berichterstattung über das gesellschaftliche Leben in der Gemeinde; dieser Bereich ist originäre Aufgabe der lokalen Presse und nicht des Staates. Bei der erforderlichen wertenden Gesamtbetrachtung sei entscheidend, ob der Gesamtcharakter des Presseerzeugnisses geeignet ist, die Institutsgarantie aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu gefährden. Je stärker die kommunale Publikation den Bereich der ohne weiteres zulässigen Be-

richterstattung überschreitet und bei den angesprochenen Verkehrskreisen – auch optisch – als funktionales Äquivalent zu einer privaten Zeitung wirkt, desto eher sei das Gebot der Staatsferne der Presse verletzt.

Anmerkung:

Die Entscheidung des BGH bezieht sich zunächst auf einen Einzelfall. Die durch den BGH mündlich angeführte Begründung für die Entscheidung ist jedoch im Hinblick auf den in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz verfassungsrechtlich abgesicherten enthaltenen Auftrag der Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern ausgesprochen bedenklich. Kommunen muss es möglich sein gerade dort, wo die örtliche Presse kein Interesse an der örtlichen Berichterstattung hat und nicht über alle relevanten Informationen verfügt, das Informationsinteresse der Bürger im Interesse der örtlichen Gemeinschaft abzudecken und auch ansonsten kommunalrelevante Sachverhalte in Ergänzung zur Tagespresse in den Grenzen des Kommunal- wie des Wettbewerbsrechts zu verbreiten und in gewissem Umfang durch Werbeeinnahmen unterstützend zu finanzieren. Die Kommunen erfüllen damit wesentliche öffentliche Aufgaben, zu denen auch gehört, das zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Engagement in der örtlichen Gemeinschaft durch Informationen zu fördern und zu stärken. Dies ist Ausfluss des Gebots lokaler Demokratie und gerade in der heutigen Zeit für die gesellschaftliche Teilhabe unverzichtbar.

Wie darf ein Amtsblatt also künftig konkret aussehen?

Die gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit muss nach dem Urteil vom 20.12.2018 also eindeutig – auch hinsichtlich Illustration und Layout – als solche erkennbar sein und sich auf die reine Sachinformation über die örtlichen Angelegenheiten beschränken. Nach wie vor zulässig sind damit die klassischen öffentlichen Bekanntmachungen und die Unterrichtung über Vorhaben von Kommunalverwaltung und Gemeinderat. Die Schwelle zur unzulässigen pressemäßigen Berichterstattung wird überschritten, wenn das Amtsblatt darüber hinaus auch über das gesellschaftliche Leben der Kommune (Stadtfest im Freibad, Wahl des Schützenkönigs etc.) berichtet. Denn diese Berichterstattung stellt gerade die originäre Aufgabe der Lokalpresse dar, deren Wahrnehmung dem Staat und somit auch den Kommunen verwehrt ist.

Entscheidend bei der erforderlichen Gesamtbetrachtung ist also, ob der Gesamtcharakter des Amtsblatts geeignet ist, die institutionelle Garantie der Pressefreiheit zu gefährden. Dabei kommt es darauf an, ob die kommunale Publikation inhaltlich und auch optisch für den durchschnittlichen Leser noch als solche erkennbar ist oder bereits den Eindruck einer privaten Zeitung vermittelt. Wichtiger als der Inhalt einzelner Artikel ist in diesem Zusammenhang die Gesamtaufmachung des Amtsblatts. Ist dieses von einer normalen Zeitung nur noch schwer zu unterscheiden, dürfte ein recht eindeutiger Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne der Presse vor.

Welche Bedeutung das BGH-Urteil auf kommunale Amtsblätter, aber auch auf kommunale Homepages haben wird, kann erst beurteilt werden, wenn die schriftliche Urteilsbegründung vorliegt. Um den Kommunen mehr Rechtssicherheit zu geben, ist in erster Linie das Land gefordert, die Vorgaben für Veröffentlichungen und Bekanntmachungen in Amtsblättern und auf den Internetseiten im Kommunalverfassungsgesetz und im Landespressegesetz im Einklang mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht zu konkretisieren.

(Quelle: DStGB Aktuell 5118-04)

KNSA 009/2019 vom 24.01.2019 th-ru