

Nr. 462

Kommunale Veröffentlichungen in Amtsblättern und auf Internetseiten; Grenzen zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und dem Wettbewerbsrecht

Städte und Gemeinden geraten bei der Veröffentlichung von eigenen Amts- und Mitteilungsblättern und Internetseiten zunehmend ins Visier von Zeitungsverlegern und Presseunternehmen. Gemeinden würden durch redaktionelle Inhalte und Werbeanzeigen den zulässigen hoheitlichen Bereich verlassen und in Konkurrenz zu örtlichen Presse geraten, was ihnen nach dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Presse versagt sei. Die Grenze zwischen zulässiger kommunaler Öffentlichkeitsarbeit im Interesse der örtlichen Gemeinschaft und den Schranken des Wettbewerbsrechts zum Schutz privater Verleger ist bis heute umstritten und wird zunehmend vor Gerichten ausgetragen. Einige Landesgesetzgeber haben zur Klarstellung mit Regeln in den Kommunalverfassungen/Gemeindeordnungen, Bekanntmachungsverordnungen sowie im Presserecht reagiert. Die Rechtsunsicherheiten setzen sich insbesondere im Hinblick auf Darstellungen und Portallösungen kommunaler Homepages fort. Diese stellen nicht nur das „Gesicht der Gemeinde“ dar, sie sind vielmehr essentiell für die Kommunikation und Interaktion zwischen Bürgern und Kommunen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) prüft vor dem Hintergrund die Erstellung eines Rechtsgutachtens, um Kommunen an der Stelle mehr Rechtssicherheit zu geben.

Zeitungsverleger und Presseunternehmen sehen sich immer öfter einem starken Konkurrenzdruck gegenüber Kommunen ausgesetzt, die über rein amtliche Informationen hinaus redaktionelle Beiträge und Anzeigen in eigenen Amts- Mitteilungs- und Bekanntmachungsblättern und auf ihren kommunalen Internetseiten veröffentlichen.

Mit dem Argument, dass diese sich durch werbefinanzierte und mit redaktionellen Teilen ausgestattete Amtsblätter und Internetveröffentlichungen in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht sehen, mehren sich wettbewerbsrechtliche Unterlassungsklagen gegen Kommunen. Wie etwa in zwei Entscheidungen des Oberlandesgerichts Stuttgart vom 27.01.2017 und 03.05.2017 (Az.: 4 U 167/15, 4 U 160/16), in denen es um den eher atypischen Fall einer nicht als „Amtsblatt“, sondern als „Stadtblatt“ bezeichneten Publikation geht, die vermeintlich in Konkurrenz zum örtlichen Tageszeitung steht. Letztere könnte bis zum BGH gehen, was eine Grundsatzentscheidung im Hinblick auf die Veröffentlichungspraxis der Kommunen bundesweit erwarten ließe.

Die Verleger stützen sich in ihren Klagen in der Regel auf folgende Argumente: Kommunen verstoßen mit ihrer Veröffentlichungspraxis, nicht nur über Amtliches, sondern darüber hinaus auch Beiträge über das politische und gesellschaftliche Leben zu veröffentlichen, gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit der Presse nach Art. 5 GG. Das Gebot der Staatsferne verbiete der Kommune aufgrund ihrer amtlichen Autorität und der damit verbundenen Vertrauensstellung jedoch grundsätzlich jede pressemäßige Betätigung, mit nur wenigen Ausnahmen. Danach dürften die Gemeinden nur dann tätig werden, wenn sie im Rahmen ihrer Aufgaben dazu legitimiert seien. Dies beschränke sich auf die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben, der Bekanntgabe von Rechtsvorschriften, Textbeiträge von „untergeordneter Bedeutung“ sowie der Informationsversorgung der Bevölkerung, soweit es sich um „Aufgaben der Gemeinde“ handelt. Dies gelte grundsätzlich auch für Veröffentlichungen auf ihren Internetseiten.

Die Kommunen argumentieren dagegen mit dem ihnen verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG), wonach es ihnen grundsätzlich freisteht, über die Kommunikation und Information der Bürger im Interesse der örtlichen Gemeinschaft zu entscheiden. Dies ist Ausfluss des Gebots lokaler Demokratie. Zu den öffentlichen Aufgaben der Kommune gehöre nicht nur die Publikation amtlicher Bekanntmachungen, sondern darüber hinaus die Befriedung des Informationsinteresses der Bürger und die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts vor Ort. Zudem kann die örtliche Presse nicht über alle relevanten Informationen im Verbreitungsgebiet informieren

und das Informationsinteresse der Bürger vollumfänglich abdecken. Insoweit erfüllt die Kommune eine wichtige öffentliche Aufgabe, da sie die einzige Informationsquelle für die Bürger ist und damit auch den örtlichen Kirchen, Verbänden oder Vereinen die Möglichkeit eröffnet, z.B. auf bevorstehende Veranstaltungen hinzuweisen und über solche zu berichten.

Den Kommunen muss im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung weiterhin möglich sein, kommunalrelevante Sachverhalte in Ergänzung zur Tagespresse und in den Grenzen des Kommunal- wie des Wettbewerbsrechts zu verbreiten und damit dem öffentlichen Informationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger angemessen Rechnung zu tragen sowie Bekanntmachungsblätter 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. Zum anderen müssen die Kommunen in der Lage sein, den Wandel der Digitalisierung und Portalverbundlösungen mitzugestalten, nicht zuletzt um den Anforderungen und Erwartungen der Bürger und Unternehmen im Hinblick auf digitale Serviceleistungen gerecht zu werden. Es ist nicht hinnehmbar, dass das Wettbewerbs- und Presserecht die Rolle und Bedeutung der Kommunen in der Digitalisierung derart konterkariert und ihnen „einen Riegel vorschiebt“.

Um den Kommunen mehr Rechtssicherheit einzuräumen, sind in erster Linie die Länder gefordert, die Vorgaben für Veröffentlichungen und Bekanntmachungen im Amtsblättern und auf den Internetseiten in den Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen und Pressegesetzen im Einklang mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht zu konkretisieren. Darüber hinaus müssen die zahlreichen Vorgaben der Transparenz-, Informationsfreiheits- und E-Governmentgesetze damit in Einklang gebracht werden.

Vor dem Hintergrund ist es aus kommunaler Sicht angezeigt, Vorgaben und Grenzen einer Betätigung öffentlicher Aufgabenträger im Wirkungsbereich der freien Presse genauer untersuchen zu lassen. Die Beauftragung eines Rechtsgutachtens wird derzeit vom Deutschen Städte- und Gemeindebund geprüft.

Wir werden weiter berichten.

(Quelle: DStGB Aktuell 4217-05)

KNSA 462/2017 vom 14.11.2017 ka-ri