

B. Zulässigkeit erweiterter kommunaler Amtsblätter und Telemedienangebote

Die Verankerung kommunaler Amtsblätter mit redaktionellem Inhalt (sowie Anzeigen) und kommunaler Telemedienangebote im Öffentlichen Recht wird deutlich, wenn deren kategoriale Einordnung als kommunale öffentliche Einrichtungen zur Kenntnis genommen wird; beim Telemedienangebot sind weitere infrastrukturelle Rahmenbedingungen zu beachten (I.). Auf dieser Grundlage erweist sich die verfassungsrechtlich abgesicherte gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie als tragfähiges Fundament für die lokale Publikumsinformation seitens der Städte und Gemeinden (II.). Eine erste Spezifizierung zur Zulässigkeit nichtamtlicher Informationsangebote der Kommunen nimmt das Kommunalrecht vor (III. 2. a); das Presserecht bestätigt den Befund (III. 2. b). Die Klärung der prinzipiellen Zulässigkeit erweiterter kommunaler Amtsblätter und Internetangebote geht mit ersten Limitierungen zu entsprechenden Aktivitäten von Städten und Gemeinden einher, Umfang und Grenzen der kommunalen Informationsmaßnahmen sind in einem nachfolgenden gedanklichen Schritt weiter zu konkretisieren (C.).

I. Kategoriale Einordnung von Amtsblatt und Telemedienangebot

1. Amtsblatt als kommunale öffentliche Einrichtung

Die Gemeinden haben nach geltendem Kommunalrecht die Befugnis, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für das wirtschaftliche sowie soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen.⁹⁶ Das diesem Recht der Kommunen zu Grunde liegende funktionale Begriffsverständnis ist denkbar weit; es umschließt Betriebe, Unternehmen, Anstalten und sonstige Leistungsapparaturen höchst unterschiedlicher Struktur und Zweckbe-

⁹⁶ § 10 Abs. 2 Satz 1 GemO BW; § 19 Abs. 1 HessGO; § 4 Satz 2 NdsKomVG; § 8 Abs. 1 GO NRW; § 2 Abs. 1 SächsGemO; § 17 Abs. 1 GO SH; in der Sache gleichsinnig bei abweichender gesetzlicher Systematik: § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 BbgKVerf; § 2 Abs. 2 KV MV; § 5 Abs. 2 Satz 1 SaarIKSVG; § 2 Abs. 2 ThürKO.

stimmung, denen letztlich nur die Funktion gemeinsam ist, die Voraussetzungen für die Daseinsfürsorge und Daseinsvorsorge der örtlichen Bevölkerung zu schaffen und zu gewährleisten.⁹⁷ Umfasst ist jeder Bestand an personellen und sächlichen Mitteln, den eine Kommune zur wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Betreuung der Einwohner anbietet und zur Verfügung stellt.⁹⁸

Danach ist eine „öffentliche Einrichtung“ im Rechtssinne eine „Zusammenfassung personeller und sachlicher Mittel, die ein Träger öffentlicher Verwaltung in Erfüllung einer in seinen Wirkungskreis fallenden Aufgabe einem bestimmten Kreis der Öffentlichkeit durch (ausdrückliche oder schlüssige) Widmung im Rahmen ihres Nutzungszwecks zur Benutzung zur Verfügung stellt“.⁹⁹ Verwaltungsträger ist im vorliegenden Zusammenhang die Gemeinde (Stadt). Der Widmungsakt legt das Nutzungsregime fest und befindet über den Zweck der Einrichtung.¹⁰⁰ Das erweiterte Amtsblatt fungiert als Publikationsorgan der Kommune. Folglich handelt es sich beim Amtsblatt um eine gemeindliche öffentliche Einrichtung mit der Zweckbestimmung eines Mitteilungsorgans der Gemeinde (Stadt).¹⁰¹

Zu unterscheiden ist diese Zuordnung des *objektiven* Rechts von der Frage, ob der einzelne Einwohner einer Gemeinde (Stadt) einen *Anspruch* auf eine bestimmte Veröffentlichung (z. B. Vereinsmitteilung, Meinungsartikel) in dem Amtsblatt hat. Diese Frage ist grundsätzlich zu verneinen. Der individuelle Anspruch von Gemeindevohnern auf die Benutzung der öffentlichen Einrichtung hat zwar an sich

97 OVG NRW, Urteil vom 16.09.1975 – III A 1279/75 – NJW 1976, 820 (821); ähnlich BayVGh, Urteil vom 23.03.1988 – 4 B 86.02336 – NVwZ-RR 1989, 71 und Beschluss vom 03.07.2018 – 4 CE 18.1224 – NVwZ-RR 2019, 191 Tz. 13.

98 VGh BW, Urteil vom 09.01.1996 – 2 S 2757/95 – NVwZ-RR 1997, 123; NdsOVG, Beschluss vom 11.12.2012 – 10 ME 130/12 – DVBl 2013, 253 (254); SächsOVG, Urteil vom 03.06.2003 – 4 D 373/99 – SächsVBl 2005, 256 (257) und Beschluss vom 24.09.2004 – 5 BS 119/04 – SächsVBl 2005, 14 (15); *Schoch*, NVwZ 2016, 257 (259). – Eine „öffentliche Einrichtung“ kann zugleich als „wirtschaftliches Unternehmen“ im Sinne des Gemeindevirtschaftsrechts zu qualifizieren sein; OVG NRW, Urteil vom 26.10.2010 – 15 A 440/08 – NWVBl 2011, 149 (150); SächsOVG, Urteil vom 27.02.2001 – 3 D 315/99 – SächsVBl 2001, 238 (240); *Eifert*, VerwArch 93 (2002), 561 (575).

99 So VG Mainz, Urteil vom 13.04.2018 – 4 K 762/17.MZ – BeckRS 2018, 10857 Rn. 56; zustimmend *Milker*, NVwZ 2018, 1751 (1753).

100 *Ingold*, Die Verwaltung 48 (2015), 525 (540, 541); *Erhard*, Die Zulässigkeit kommunaler Internet-Aktivitäten, S. 43.

101 VG Neustadt a.d.W., Beschluss vom 21.01.2019 – 3 L 54/19. NW – AfP 2019, 179 (180); *Bauschinger*, BayVBl 1992, 488 (489); *Treffer*, Kommunale Pressearbeit, S. 132; *Bock*, in: Kunze/Bronner/Katz, GemO BW, § 20 Rn. 2.

eine gesetzliche Grundlage,¹⁰² der Anspruch besteht jedoch nur im Rahmen der Widmung. Folgerichtig wurde erkannt, der geltend gemachte Anspruch auf eine bestimmte Veröffentlichung bestehe im konkreten Fall deshalb nicht, weil das Amtsblatt eben nicht als Publikationsorgan der Bürger gewidmet sei.¹⁰³ Eine Ausnahme kommt unter den Voraussetzungen des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) in Betracht. Können z. B. örtliche Vereine und Bürgerinitiativen im gemeindlichen Amtsblatt Vereinsnachrichten und Hinweise auf Veranstaltungen veröffentlichen, kann eine vergleichbare Vereinigung entsprechend der bisherigen Veröffentlichungspraxis unter dem Aspekt der Gleichbehandlung die Publikation einer Information zu einer Veranstaltung verlangen.¹⁰⁴ Dabei handelt es sich indes um eine Ausnahmekonstellation, die der Einhaltung verfassungsrechtlicher Direktiven (Art. 3 Abs. 1 GG) geschuldet ist.

Konzeptionell bleibt es kommunalrechtlich bei der nur objektivrechtlich wirkenden Widmung des Amtsblatts zu einem Mitteilungsorgan der Gemeinde (Stadt). Die dazu vorliegenden Entscheidungen überzeugen durch die juristische Präzision der Begründungen. Bei den in Baden-Württemberg ausgetragenen Rechtsstreitigkeiten wurde erkannt, das Amtsblatt sei keine öffentliche Einrichtung im Sinne der Anspruchsnorm des § 10 Abs. 2 Satz 2 GemO. Nicht negiert worden ist der objektive Status eines Amtsblatts als öffentliche Einrichtung im Sinne des § 10 Abs. 2 Satz 1 GemO BW. Auch dies ist zutreffend. Zu unterscheiden ist zwischen dem *institutionellen* Status der Sachgesamtheit als kommunale öffentliche Einrichtung (objektive Rechtswirkung der Widmung) einerseits und dem – im vorliegenden Zusammenhang nicht bestehenden – *individuellen* Recht auf Nutzung dieser

102 § 10 Abs. 2 Satz 2 GemO BW; Art. 21 Abs. 1 Satz 1 BayGO; § 12 Abs. 1 BbgKVerf; § 20 Abs. 1 HessGO; § 14 Abs. 2 KV MV; § 30 Abs. 1 NdsKomVG; § 8 Abs. 2 GO NRW; § 14 Abs. 2 GemO RP; § 19 Abs. 1 SaarlKSVG; § 10 Abs. 2 SächsGemO; § 24 Abs. 1 KVG LSA; § 18 Abs. 1 Satz 1 GO SH; § 14 Abs. 1 ThürKO.

103 VGH BW, Urteil vom 23.04.1979 – I 4163/78 – juris Rn. 16 (bestätigt von BVerwG, Beschluss vom 02.07.1979 – 7 B 144/79 – juris Rn. 3, insoweit in DÖV 1979, 718 nicht abgedruckt); VGH BW, Urteil vom 17.12.1986 – 10 S 1176/86 – NJW 1988, 367; VG Freiburg, Urteil vom 13.06.1991 – 5 K 1753/90 – BeckRS 1991, 31341785; für Sachsen VG Leipzig, Beschluss vom 01.04.1999 – 6 K 457/99 – NVwZ-RR 2000, 380 und SächsOVG, Beschluss vom 25.09.2002 – 4 BS 357/02 – SächsVBl 2003, 48; ferner *Buhren*, LKV 2001, 303 (304); *Herrmann/Schiffer*, VBIBW 2004, 163 (165); *Bock*, BWGZ 2005, 491 (492); *Steger*, BWGZ 2019, 193 (195).

104 VG Neustadt a.d.W., Beschluss vom 21.01.2019 – 3 L 54/19.NW – AfP 2019, 179 (180) [„Frauenbündnis Kandel“]. – Die Verbandsgemeinde Kandel leistet(e) der Entscheidung Folge und druckt(e) den Hinweis des Vereins „Frauenbündnis Kandel“ im Amtsblatt ab, epd medien Nr. 5 vom 01.02.2019, S. 17.

Einrichtung bezüglich Inhalt und Umfang (subjektive Rechtswirkung der Widmung) andererseits.¹⁰⁵

2. Internetportal als kommunale öffentliche Einrichtung

Angesichts des breit angelegten Begriffsverständnisses zum normativen Gehalt des Gesetzesmerkmals „öffentliche Einrichtung“ besteht kein Zweifel daran, dass ein gemeindliches bzw. städtisches Internetportal die Voraussetzungen einer „öffentlichen Einrichtung“ im Sinne des Kommunalrechts erfüllt:

- Das Portal als solches und sein Betrieb präsentieren sich als Zusammenfassung sächlicher Mittel und personeller Ressourcen.
- Das Portal wird von der Gemeinde (Stadt) zu Zwecken der Daseinsvorsorge zur Verfügung gestellt (zielgerichtete Information der Bevölkerung zu lokalen Institutionen und Ereignissen in kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht).
- Die Bereitstellung des Portals basiert de iure auf einer – ausdrücklichen oder konkludenten – Widmung, der Betrieb erfolgt ebenfalls nach Maßgabe des Widmungsakts.
- Das Portal stellt auch keine Sache im bloßen (internen) Verwaltungsgebrauch dar, sondern ist von seiner Zwecksetzung her auf die bestimmungsgemäße Nutzung durch die Einwohner ausgerichtet, denen lokal relevante Informationen zugänglich gemacht werden.

Danach handelt es sich bei einem städtischen Internetportal um eine „öffentliche Einrichtung“ im Sinne des Gemeinderechts.¹⁰⁶

Die rechtliche Qualifizierung von Sachgesamtheiten im Bereich der Internetpublikation als „öffentliche Einrichtung“ ist keine Besonderheit des Kommunalrechts. Andere Bereiche der Rechtsordnung sind mit entsprechenden Widmungsakten ebenfalls vertraut, wie drei Beispiele aus der Praxis belegen:

¹⁰⁵ OVG NRW, Beschluss vom 14.12.2017 – 15 E 831/17 – NJW 2018, 1991; *Ingold*, Die Verwaltung 48 (2015), 525 (531).

¹⁰⁶ OVG NRW, Beschluss vom 19.05.2015 – 15 A 86/14 – MMR 2015, 775 = NWVBl 2016, 73; *Eifert*, VerwArch 93 (2002), 561 (574); *Stapel-Schulz*, VBIBW 2003, 90 (92); *Ott/Ramming*, BayVBl 2003, 453 (459); *Duckstein/Gramlich*, SächsVBl 2004, 121 (127 f.); *Frey*, DÖV 2005, 411 (412); *Ingold*, Die Verwaltung 48 (2015), 525 (533); *Burgi*, Kommunalrecht, § 16 Rn. 5; *Röhl*, in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Kap. Rn. 166.

- Das für die Bevölkerung zugängliche Internetportal „Jobbörse“ der Bundesagentur für Arbeit stellt eine „öffentliche Einrichtung“ dar; auf Grund der Widmung bestehen beliebige individuelle Ansprüche in Bezug auf diese Einrichtung nicht, die Verfügungsmacht liegt bei der Bundesagentur.¹⁰⁷
- Die Internet-Datenbank „Lost Arts“ ist ebenfalls eine „öffentliche Einrichtung“; sie steht der Allgemeinheit im Rahmen des vom Verwaltungsträger festgelegten Widmungszwecks zur Verfügung.¹⁰⁸
- Auch die Internetseite des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestags („epetitionen“) ist eine „öffentliche Einrichtung“ im Dienste des Ausschusses (Instrument zur Behandlung von öffentlichen Petitionen); nicht gewidmet ist die Internetseite als Werbepattform für Petenten oder als Forum für die Kommunikation zwischen Petitionsausschuss und Öffentlichkeit.¹⁰⁹

Die strukturelle Parallele zum kommunalen Internetportal ist offensichtlich. Erkennbar ist, dass die rechtliche Qualifizierung einer bestimmten Sachgesamtheit als „öffentliche Einrichtung“ nicht von einem spezifischen individuellen Nutzungsanspruch abhängt. Eine „öffentliche Einrichtung“ kann auch lediglich objektrechtliche Funktionen im Dienste des betreffenden Verwaltungsträgers erfüllen.

3. Nutzung des Internet als Infrastruktur

Die bislang vorgenommene Parallelführung der rechtlichen Bewertung von Amtsblatt und Telemedienangebot findet in Bezug auf die Art der Distribution von ortsbezogenen Informationen und die Nähe bzw. Distanz kommunaler Publikumsinformation zur Pressetätigkeit eine gewisse Modifizierung. Die Unterschiede zwischen Amtsblatt und Internetportal werden deutlich, wenn eine Hypothese eingeführt wird. Im Ausgangspunkt ist daran zu erinnern, dass der Konflikt zwischen Presseverlagen und Gemeinden (Städten) um die rechtliche Zulässigkeit kommunaler Informationsangebote jenseits amtlicher Mitteilungen ursprünglich verkörperte Informationsträger, in Sonderheit das erweiterte Amtsblatt, betroffen hat. Die von Verlegerseite kritisierte

¹⁰⁷ BSG, Urteil vom 06.12.2012 – B 11 AL 25/11 R – Rn. 13 ff. = BeckRS 2013, 68527 = MMR 2013, 675; dazu *Schweiger*, NZS 2013, 288; *Rixen*, SGB 2014, 360.

¹⁰⁸ BVerwG, Urteil vom 19.02.2015 – 1 C 13/14 – E 151, 228 Rn. 28 = NJW 2015, 2358 = JZ 2015, 1155 (m. Anm. *Kümper*).

¹⁰⁹ BVerwG, Urteil vom 15.03.2017 – 6 C 16/16 – E 158, 208 Rn. 21 = NVwZ 2017, 1459 (m. Anm. *Guckelberger*).

Konkurrenzsituation konnte als eine solche vornehmlich in Bezug auf Zeitungen und Zeitschriften wahrgenommen werden. Dabei handelt es sich im Sinne des Presserechts um „periodische Druckwerke“.¹¹⁰ Von einem stark durch bestimmte Interessen geprägten Standpunkt her gesehen könnte postuliert werden, die Presse in Gestalt periodischer Druckwerke „gehöre“ den Presseverlagen, kommunale Betätigungen seien in diesem Bereich ausgeschlossen. Dieser Hypothese ließe sich die Annahme zu Grunde legen, dass die in einer Verkörperung vorhandenen Informationsträger identifiziert und institutionell bzw. personell zugeordnet werden können.

Eine Parallelüberlegung zu kommunalen Telemedienangeboten verbietet sich von vornherein. Denn das Internet lässt ein „Denken in stabilen institutionell abgesicherten ‚konzentrischen Kreisen‘“ nicht zu, weil es als „ein ‚hybrides‘ Medium [...] verschiedene Kommunikationsformen miteinander verknüpft“ und gewohnte Kommunikationsstrukturen „aufhebt“.¹¹¹ Dennoch wird behauptet, die für Druckerzeugnisse geltenden Kriterien seien auch maßgebend für die Zulässigkeit kommunaler Internetveröffentlichungen.¹¹² Das ist in dieser Stringenz zumindest zweifelhaft. Das Internet ist kein – bestimmten Personen, Einrichtungen oder Bereichen zuzuordnendes – eigenes Medium, sondern eine *Infrastruktur*.¹¹³ Deshalb verbieten sich unreflektiert unternommene institutionelle Anleihen beim Presserecht.¹¹⁴ Als eine Art Transportmittel für massenkommunikative Inhalte¹¹⁵ verschließt sich das Internet einer bestimmten (personalisierten) Zuordnung.

Das Internet „gehört“ – was offensichtlich ist – den Presseverlagen nicht; sie haben auch kein relatives „Besitzrecht“, verbunden mit

110 § 7 Abs. 4 LPresseG BW; Art. 6 Abs. 3 BayPresseG; § 7 Abs. 4 BbgPresseG; § 4 Abs. 3 HessPresseG; § 6 Abs. 4 LPresseG MV; § 7 Abs. 4 NdsPresseG; § 7 Abs. 4 LPresseG NRW; § 3 Abs. 2 Nr. 2 LMedienG RP; § 2 Abs. 2 Nr. 2 SaarlMedienG; § 6 Abs. 2 Satz 1 SächsPresseG; § 6 Abs. 4 PresseG LSA; § 6 Abs. 4 LPresseG SH; § 6 Abs. 4 ThürPresseG.

111 So *Ladeur*, DÖV 2002, 1 (3).

112 *Mempel*, KommJur 2005, 292 (293); *Degenhart*, AfP 2018, 189 (195); *ders.*, Rechtsfragen gemeindlicher Teilhabe an öffentlicher Kommunikation, S. 15 und S. 21; *Müller-Franken*, Verfassungsrechtliche Fragen der Online-Informationstätigkeit von Kommunen, S. 52.

113 *Möllers*, AfP 2008, 241 (247); zustimmend *Müller-Franken*, Verfassungsrechtliche Fragen zur Online-Informationstätigkeit von Kommunen, S. 21.

114 *Jensen*, Öffentlichkeitsarbeit im Internet-Zeitalter, S. 109.

115 *Hoffmann-Riem*, AöR 137 (2012), 509 (511). – Das Internet wird auch z. B. als „Vertriebsweg“ bezeichnet, *Stapel-Schulz*, VBIBW 2003, 90 (95); eine andere Metapher ist „Verbreitungsweg“, *Degenhart*, Rechtsfragen gemeindlicher Teilhabe an öffentlicher Kommunikation, S. 14 und *ders.*, in: BK, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 195 sowie *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 260.

Abwehransprüchen gegenüber den Kommunen. Im Gegenteil, kraft positiven Rechts können die Kommunen das Internet für Telemedienangebote nutzen; bundesgesetzlich ist bestimmt, dass das Telemediengesetz für alle Anbieter einschließlich der öffentlichen Stellen gilt, und zwar unabhängig von der Erhebung eines Nutzungsentgelts (§ 1 Abs. 1 Satz 2 TMG). Das geschäftliche Erbringen von Diensten ist danach für die Anwendbarkeit des Telemediengesetzes zu Gunsten der Kommunen irrelevant.¹¹⁶

Dies zeigt, dass die Zulässigkeit der Internetkommunikation der öffentlichen Hand eigenständig zu ermitteln ist. Eine „Staatsfreiheit des Internet“ kennt die Rechtsordnung nicht.¹¹⁷ Für die Öffentlichkeitsarbeit ist dies bereits vor geraumer Zeit dargelegt worden.¹¹⁸ Nichts anderes gilt für andere Maßnahmen der Publikumsinformation. Das Internet ist und bleibt eine bloße *Infrastruktur*.

Vor diesem Hintergrund ist mit einer vorschnellen vollständigen Parallelisierung von Presserecht und Telemedienrecht Vorsicht geboten. Wenn schon strukturelle und inhaltliche Vergleiche angestellt werden, dann allenfalls wie folgt: Maßnahmen kommunaler Publikumsinformation, die im Printbereich zulässig sind, sind erst recht als Telemedienangebot zulässig. Zu betonen ist allerdings, dass die Zulässigkeit kommunaler Informationstätigkeit nicht vom „Vertriebsweg“ abhängt, sondern nach ihrer inhaltlichen Rechtmäßigkeit zu beurteilen ist.¹¹⁹ Dies bestimmt sich insbesondere, wie sogleich zu zeigen sein wird, nach den Kompetenzen der Kommunen kraft Kommunalrechts.

II. Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung

Die Qualifizierung eines kommunalen Amtsblatts und eines kommunalen Internetportals als kommunale öffentliche Einrichtung und die Ein-

¹¹⁶ Ricke, in: Spindler/Schuster, Recht der Telemedien, § 1 TMG Rn. 13 f.; Spindler, in: ders./Schmitz, TMG, § 1 Rn. 59.

¹¹⁷ Jensen, Öffentlichkeitsarbeit im Internet-Zeitalter, S. 108 ff., der herausarbeitet, dass staatliche Kommunikation via Internet eher die Rundfunkfreiheit tangieren kann, jedoch kaum die Pressefreiheit beeinträchtigt.

¹¹⁸ Ladeur, DÖV 2002, 1 (6 ff., 10).

¹¹⁹ Jensen, Öffentlichkeitsarbeit im Internet-Zeitalter, S. 19, betont zur Publikumsinformation via Internet zutreffend die gebotene Unterscheidung zwischen „Netz“ und „Dienst“.

ordnung des Internet als Infrastruktur schaffen die technischen und instrumentellen Voraussetzungen dafür, die inhaltliche Zulässigkeit kommunaler Informationsangebote an die lokale Bevölkerung würdigen zu können. Die maßgeblichen Grundlagen finden sich zunächst im Verfassungsrecht. Ohne dessen präzise Erfassung kann der normative Gehalt des einschlägigen Gesetzesrechts nicht zutreffend ermittelt werden.

1. Verfassungsrechtliche Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Verfassungsrechtlich garantiert ist danach die Allzuständigkeit der Gemeinden; geschützt ist die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises.¹²⁰ Dabei handelt es sich – anders als bei den Gemeindeverbänden (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) – um eine verfassungsunmittelbare Garantie.¹²¹ Folglich wirkt Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG kompetenzbegründend.

Auch nach dem Landesverfassungsrecht sind die Gemeinden, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, die Träger der öffentlichen Aufgaben/Verwaltung.¹²² Darauf braucht, sofern Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsrecht besteht, nicht gesondert eingegangen zu werden. Bleiben die landesverfassungsrechtlichen Standards hinter Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zurück, gilt der grundgesetzliche Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltung.¹²³ Ist folglich in jedem Fall das Grundgesetz maßgebend, erübrigt sich eine Analyse des Landesverfassungsrechts.

120 Dreier, in: ders., GG, Art. 28 Rn. 101; Mann, in: BK, Art. 28 Rn. 172; Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 50.

121 BVerfG, Urteil vom 20.12.2007 – 2 BvR 2433, 2434/04 – E 119, 331 (352f.) = NVwZ 2008, 183.

122 Art. 71 Abs. 2 LV BW; Art. 11 Abs. 2 BayVerf; Art. 97 Abs. 2 BbgVerf; Art. 137 Abs. 1 HessVerf; Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV MV; Art. 57 Abs. 3 NdsVerf; Art. 78 Abs. 2 LV NRW; Art. 49 Abs. 1 LV RP; Art. 117 SaarlVerf; Art. 84 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf; Art. 87 Abs. 2 Verf LSA; Art. 54 Abs. 1 Verf SH; Art. 91 Abs. 1 ThürVerf.

123 BVerfG, Urteil vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16 – E 147, 185 Rn. 57 ff., 62 = BeckRS 2017, 131817 = NVwZ 2018, 140 (m. Anm. Brünig).

a) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Als Schlüsselbegriff fungiert im Ausgangspunkt das Merkmal „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Darunter versteht das BVerfG „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“. ¹²⁴ In einer etwas knapperen Diktion sind „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG [...] solche Aufgaben, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen vor Ort betreffen oder einen spezifischen Bezug darauf haben“. ¹²⁵

Schon hier wird deutlich, dass ein bürokratisch-technokratisches Verständnis von „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“, das sich auf die Gemeindeverwaltung (im administrativen Sinne) beschränkt, der verfassungsgerichtlichen Judikatur widerspricht. Deshalb ist die These, die Allzuständigkeit der Gemeinden umfasse „nur solche Angelegenheiten, die überhaupt als Aufgaben der öffentlichen Verwaltung anzusehen sind [...], die überhaupt der verwaltungsmäßigen Befassung zugänglich“ seien, d. h. die die „Organe im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs erledigen“, ¹²⁶ zumindest missverständlich; außerdem bleibt offen, welche Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft einer Behandlung in kommunalen Gremien entzogen sein soll. Nicht haltbar ist ferner die Behauptung, die Allzuständigkeit von Gemeinden beschränke sich auf „Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises, die ihnen als hoheitlich handelnden Gebietskörperschaften“ oblägen. ¹²⁷ Gemeindliche Selbstverwaltung auf „Hoheitsverwaltung“ beschränken zu wollen, widerspricht Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. ¹²⁸ Beson-

¹²⁴ BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619, 1628/83 – E 79, 127 (151 f.) = NVwZ 1989, 347 (350); BVerfG, Beschluss vom 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 – E 110, 370 (400) = NVwZ 2004, 1477 (1483).

¹²⁵ BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 – E 138, 1 Rn. 45 = NVwZ 2015, 728; BVerfG, Urteil vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16 – E 147, 185 Rn. 70 = BeckRS 2017, 131817 = NVwZ 2018, 140 (m. Anm. *Brüning*).

¹²⁶ So *Müller-Franken*, K&R 2018, 73 (76); ähnlich *ders.*, Verfassungsrechtliche Fragen zur Online-Informationstätigkeit von Kommunen, S. 39 f., sowie *AfP* 2019, 103 Rn. 14, 15, 39; zutreffend dagegen *Steger*, BWGZ 2019, 193 (196); *Winkler*, JZ 2019, 367 (368).

¹²⁷ So OLG Stuttgart, Urteil vom 03.05.2017 – 4 U 160/16 – BeckRS 2017, 154104 Rn. 159.

¹²⁸ Der BGH, Urteil vom 27.07.2017 – I ZR 162/15 – GRUR 2018, 196 Rn. 23, unterscheidet zwischen erwerbswirtschaftlichen und hoheitlichen Tätigkeiten der Kommunen und differenziert bei einer Tätigkeit zur Erfüllung öffentlicher Aufga-

ders deutlich wird dies unter den (sogleich zu erörternden) Vorzeichen der politisch-demokratischen Funktion der Selbstverwaltung; vor diesem Hintergrund verbietet sich ein enges Verständnis gemeindlicher Öffentlichkeitsarbeit erst recht.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist die verfassungsgerichtliche Erkenntnis, dass die örtlichen Bezüge einer Aufgabe sich nicht an scharf konturierten Merkmalen messen lassen und keinen ein für alle Mal feststehenden Aufgabenkreis bilden.¹²⁹ Daraus erklären sich die Entwicklungsoffenheit des Schutzgehalts von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und das sog. Aufgabenfindungsrecht der Gemeinden.¹³⁰ Dass auch diese verfassungsrechtliche Erkenntnis nicht ohne Konsequenzen für die gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit bleiben kann, versteht sich: Weist der Kommunikationsinhalt einen Ortsbezug auf, indem er das Zusammenleben und -wohnen der Menschen vor Ort betrifft oder indem er einen spezifischen Bezug darauf hat, ist die gemeindliche Informationstätigkeit kompetenzrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gedeckt.¹³¹ Das gilt sowohl für das erweiterte Amtsblatt als auch für das Internetportal als Publikationsforum.¹³²

b) Politisch-demokratische Funktion gemeindlicher Selbstverwaltung

In seiner „Rastede-Entscheidung“ hat das BVerfG unter Anknüpfung an die gemeindliche *Selbstverwaltung* und die *demokratische* Funktion

ben weiter danach, ob die öffentliche Hand auf Grund gesetzlicher Grundlage tätig wird oder ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung agiert.

¹²⁹ BVerfG, Beschluss vom 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 – E 110, 370 (401) = NVwZ 2004, 1477 (1483). – BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 – E 138, 1 Rn. 47 = NVwZ 2015, 728, betont, dass sich „die örtlichen Bezüge einer Angelegenheit mit ihren sozialen, wirtschaftlichen oder technischen Rahmenbedingungen wandeln“; ebenso BVerfG, Urteil vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16 – E 147, 185 Rn. 72 = BeckRS 2017, 131817 = NVwZ 2018, 140 (m. Anm. *Brüning*).

¹³⁰ *Dreier*, in: ders., GG, Art. 28 Rn. 103; *Mann*, in: BK, Art. 28 Rn. 175 und Rn. 177.

¹³¹ VG Neustadt a.d.W., Beschluss vom 21.01.2019 – 3 L54/19.NW – AfP 2019, 179 (180); *Gersdorf*, AfP 2016, 293 (296); *Papier/Schröder*, DVBl 2017, 1; *Kremmer*, Die rechtliche Problematik des kommunalen Pressewesens, S. 12 ff. – Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (im Anschluss an den BGH) auf ein Aufgabenverteilungsprinzip zwischen Gemeinden und überörtlichen Verwaltungsträger verkürzend *Müller-Franken*, AfP 2019, 103 Rn. 14; zutreffend dagegen *Katz*, DÖV 2019, 261 (268) und *Winkler*, JZ 2019, 367 (368).

¹³² Dass das über örtliche Angelegenheiten informierende Amtsblatt bzw. Internetportal auch jenseits des Gemeindegebiets zugänglich ist, führt nicht zu einer rechtlich unzulässigen extraterritorialen kommunalen Aktivität, denn entscheidend ist der Ortsbezug des Informationsangebots; *Duckstein/Gramlich*, SächsVBl 2004, 121 (126).