

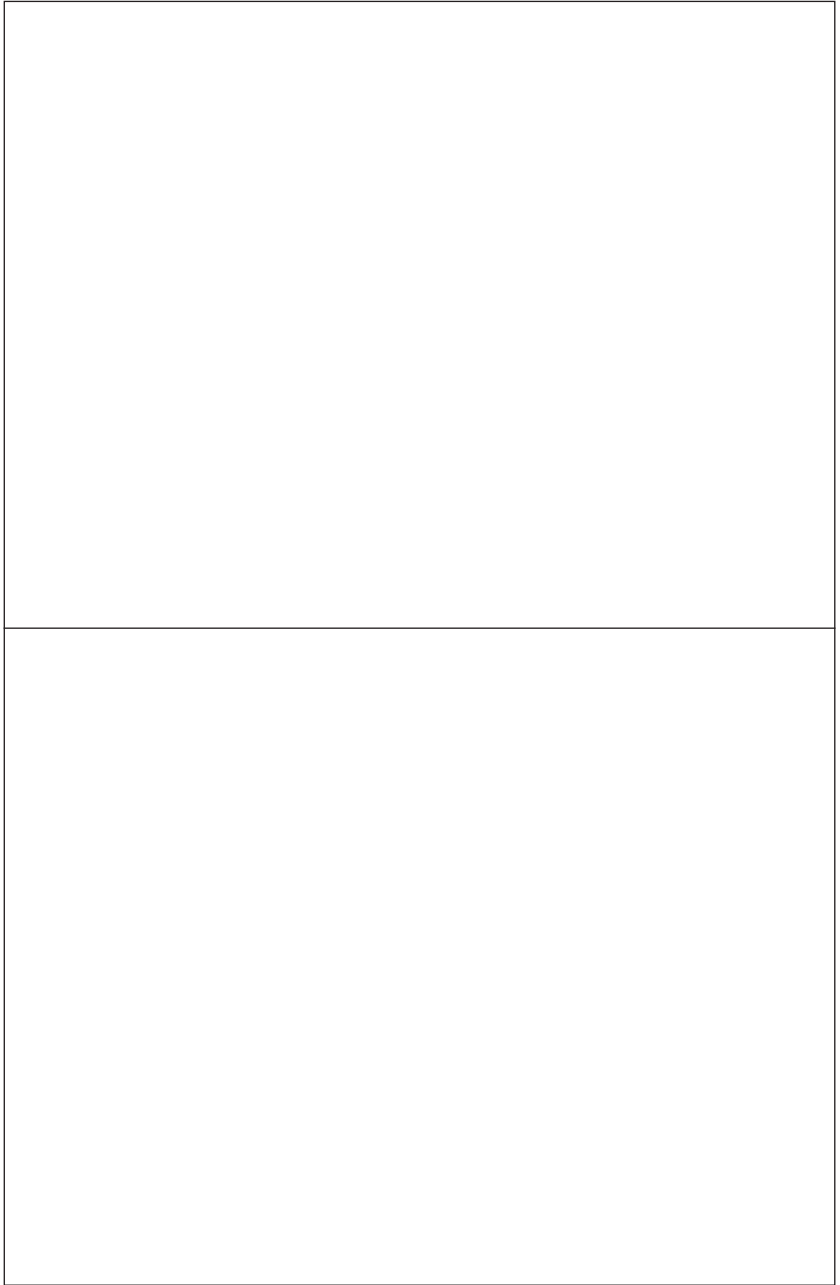
Sebastian Müller-Franken

Verfassungsrechtliche Fragen zur Online-Informationstätigkeit von Kommunen

Rechtsgutachten zu Legitimation und Grenzen der Teilhabe von
Kommunen an öffentlicher Kommunikation über das Internet



Nomos



Sebastian Müller-Franken

Verfassungsrechtliche Fragen zur Online-Informationstätigkeit von Kommunen

Rechtsgutachten zu Legitimation und Grenzen der Teilhabe von
Kommunen an öffentlicher Kommunikation über das Internet



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4610-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-8776-8 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit dem rechtlichen Grund, auf dem die Online-Informationstätigkeit der Kommunen ruht, sowie mit den Grenzen, die diesem Handeln das Verfassungsrecht setzt. Dazu fragt sie nach der Legitimation einer Teilhabe der Kommunen an öffentlicher Kommunikation zum Zwecke von Öffentlichkeitsarbeit, nach deren Reichweite („Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“) sowie nach den Schranken, welche die Gemeinden allgemein und besonders bei der Nutzung des Internets bei der Verbreitung von Textbeiträgen zu wahren haben. Den verfassungsrechtlichen Rahmen für all das bildet das Grundrecht der Pressefreiheit in seiner Funktion einer „objektiven Grundsatznorm“, die das Bundesverfassungsgericht in seiner frühen Rechtsprechung als Garantie des Instituts „freie Presse“ bezeichnet hatte. Folgerungen für typische Inhalte kommunaler Internetseiten runden die Betrachtungen ab.

Bei der Schrift handelt es sich um ein Rechtsgutachten, das im Auftrag des Medienhauses Lensing in Dortmund verfasst worden ist. Der Verfasser dankt dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger für die Übernahme der Druckkosten.

Marburg, im November 2017

Sebastian Müller-Franken

Inhaltsverzeichnis

A. Gegenstand der Untersuchung	11
I. Gutachterliche Fragestellung	11
II. Rechtlicher Maßstab	12
III. Gang der Darstellung	13
B. Verfassungsrechtlicher Rahmen	15
I. Gebot einer demokratischen Meinungs- und Willensbildung „von unten nach oben“	15
II. Staatsfreiheit der Presse	15
III. Grundrechtliche Schutzpflicht	18
IV. Grundrecht der Pressefreiheit als negative Kompetenznorm	19
V. Medienfreiheitsrechtliche Zuordnung städtischer Internetseiten	20
1. Notwendigkeit einer Zuordnung	20
2. Online-Publikationen und Pressefreiheit	21
a) Kein verkörpertes Druckerzeugnis	21
b) Funktionales Verständnis grundrechtlichen Schutzes	22
3. Ergebnis	24
C. Legitimation der kommunalen Teilhabe an öffentlicher Kommunikation	25
I. Weichenstellende Bedeutung der Frage nach der Legitimation	25
II. Keine Grundrechtsberechtigung von Gemeinden	25
D. Kompetenzen der Kommunen zur Teilhabe an öffentlicher Kommunikation	29
I. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) als solche?	29
II. Notwendigkeit der Differenzierung	30

III. Amtliche Mitteilungen	30
1. Gesetzlicher Auftrag	30
2. Redaktionelle Beiträge als Annexkompetenz?	31
IV. „E-Government“ („virtuelles Rathaus“)	32
V. Informationen über Staatstätigkeit („Öffentlichkeitsarbeit“)	32
1. Begriff und Sache	32
2. Normative Grundlage	33
a) Ermächtigungsfunktion	33
b) Begrenzungsfunktion	34
c) Direktiven für die Auflösung von Kollisionen mit der Pressefreiheit	35
3. „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“	36
a) Ausgangspunkt: Voraussetzung eines Aufgabenbezugs der Information	36
b) Angelegenheiten in der Verwaltung und im Leben der Kommune	36
aa) Alle Ereignisse in der Gemeinde – auch in Wirtschaft und Gesellschaft	36
bb) Zwar nicht alle Angelegenheiten in der Gemeinde, wohl aber solche mit „stadtspezifischem Ereignischarakter“	38
c) Nur Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung	39
aa) Öffentlichkeitsarbeit als „Leistungsbilanz“ einer staatlichen Stelle	39
bb) Überzeugungskraft der Argumente für ein das kommunale Leben einbeziehendes Verständnis	41
(1) „Identifikationsfunktion“	41
(2) Staat und Gesellschaft	41
(3) Subsidiarität	43
(4) Geschichte	45
(5) Kommunale wirtschaftliche Betätigung	46
(6) „Stadtspezifik“	47
cc) Relevanz des Vorbehaltes des Gesetzes	48
VI. Informationen zur Wahrnehmung von Staatsaufgaben („Bericht, Unterrichtung, Aufklärung“ u.a.)	48
1. Begriff und Sache	48
2. Keine Kompetenz zu regelmäßigem presseähnlichen Handeln	50

E. Verfassungsrechtliche Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Kommunen über ihre Internetseite	51
I. Überblick und Fragen	51
II. Rechtsregime für städtisches Online-Informationshandeln	51
III. Allgemeine Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	53
1. Ausgangspunkt	53
2. Grundregeln	54
3. Anforderungen an die Wirkungen einer Grenzüberschreitung	56
IV. Besondere Grenzen gemeindlicher Öffentlichkeitsarbeit	57
1. Unterschiede zwischen örtlicher und überörtlicher Presse	57
2. Gefahr der Austauschbarkeit	58
3. Kriterium des Gesamteindrucks	59
4. Ergänzung eines schmalen privaten Presseangebots durch eine gemeindliche Presse?	59
5. Relevanz der politischen Umstrittenheit einer Angelegenheit?	61
V. Besondere Grenzen gemeindlicher Öffentlichkeitsarbeit über den Verbreitungsweg Online	62
1. Unterschiede zwischen dem Amtsblatt und dem Online-Auftritt einer Gemeinde	62
2. Besondere Attraktivität der Online-Verfügbarkeit von Inhalten	63
3. Erhöhte Gefahr des Umschlagens von einer Randerscheinung zu einer Normalerscheinung	64
4. Das Kriterium des Gesamteindrucks bei Online-Informationsangeboten	64
VI. Folgen für typische Inhalte	66
1. Gesellschaftliches Leben in der Gemeinde	66
2. Veranstaltungsankündigen und Serviceleistungen	68
3. Aktivitäten der kommunalen Verwaltung	69
a) Ausgangspunkt	69
b) Kommunalpolitik	70
c) Verwaltungshandeln bei Gelegenheit gesellschaftlicher Ereignisse	71
4. Anzeigen	72