



SÜDWESTDEUTSCHER
ZEITSCHRIFTENVERLEGER-VERBAND E.V.

PRESSERECHTLICHE GRUNDLAGEN FÜR DIE HERAUSGABE VON AMTSBLÄTTERN IN BADEN-WÜRTTEMBERG

Ein Leitfaden für Kommunen

SÜDWESTDEUTSCHER ZEITSCHRIFTENVERLEGER-VERBAND E.V.

Hospitalstraße 22 – 24 · 70174 Stuttgart · Postfach 104229 · 70037 Stuttgart
T +49 (0) 711 29 06 18 · F +49 (0) 711 22 19 15 · info@szv.de · www.szv.de



I. Der Markt der Amts- und Mitteilungsblätter

Die Entstehung der Amtsblätter

In den 60er Jahren wurden in Baden-Württemberg Büttel und Ortsrufanlagen nach und nach von Amtsblättern abgelöst. Neben den amtlichen Bekanntmachungen bieten die zumeist wöchentlich erscheinenden Mitteilungsblätter damit erstmals vielfältigen örtlichen Interessensgruppen eine reichweitenstarke lokale Print-Plattform. Vereine, Kirchen, Parteien, Schulen und weitere Institutionen konnten die Bevölkerung erstmals effizient über deren Aktivitäten informieren. Lokale und regionale Gewerbetreibende haben die neue Gattung ebenfalls schnell für sich entdeckt, um über deren Neuheiten ohne regionale Streuverluste zu günstigen Anzeigenpreisen zu informieren.

Die Herstellung und Verteilung der Amtsblätter wird zumeist an einen Verlag übertragen, der das wirtschaftliche Risiko trägt. Die Verlage refinanzieren sich hauptsächlich über den Verkauf von Anzeigen und über Abogebühren. Die Bezahlung von Zuschüssen durch Kommunen ist in Baden-Württemberg eher die Ausnahme. Dies ist teilweise bei Städten und Gemeinden der Fall, die auf eine kostenlose Verteilung des Amtsblatts an die Haushalte und Gewerbetreibenden bestehen, deren Anzeigenaufkommen jedoch nicht ausreicht, um die höheren Produktions- und Verteilungskosten sowie entgangene Aboerlöse zu kompensieren. Aber auch wenn Zuschüsse gezahlt werden, liegen diese zumeist deutlich unter den Kosten, die die Kommunen bezahlen müssten, wenn sie ihre amtlichen Bekanntmachungen kostenpflichtig über die regionalen Tageszeitungen veröffentlichen müssten.

Öffentliche Aufgabe der Amtsblätter

Die Herausgabe eines Amtsblatts gab den Kommunen die Möglichkeit deren staatlichem Informationsauftrag sehr kostengünstig nachzukommen und zugleich das gesellschaftliche Leben im Ort zu unterstützen. In der Regel sind die Kommunen die Herausgeber der Amtsblätter und tragen die presserechtliche Verantwortung für den redaktionellen Teil.

Der Markt der Amtsblätter in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg geben die meisten Kommunen ein eigenes Amtsblatt heraus. Eine Ausnahme bilden viele Großstädte und große Kreisstädte, die ihre amtlichen Bekanntmachungen normalerweise in der Tagespresse veröffentlichen. Dafür fallen häufig pro Kommune Kosten im niedrigen sechsstelligen Bereich an.

Die Anbieterseite ist sehr heterogen und reicht von kleinen Ortsdruckern, die nur ein einziges Amtsblatt verlegen, bis hin zum baden-württembergischen Marktführer Nussbaum Medien. Die Verlagsgruppe Nussbaum Medien verlegt in sechs Betrieben wöchentlich 330 Titel mit einer Gesamtauflage von 1 Mio. Exemplaren. Weitere große familiengeführte Verlage sind beispielsweise der Primo-Verlag Stockach, der Krieger Verlag, der Primo Verlag Geiger oder Horst Dürrschnabel Druckerei und Verlag. Aber auch Zeitungsverlage haben ihr Angebotsspektrum in den letzten Jahrzehnten nicht nur um Anzeigenblätter erweitert, sondern auch um Amtsblätter. Zu den Amtsblattverlagen, die gesellschaftsrechtlich mit Zeitungsverlagen verbunden sind, gehören beispielsweise der NAK Verlag, Reiff Medien, der Urban Amtsblattverlag oder der Wagner Verlag.



□ Tageszeitungen vs. Amtsblätter

Im Gegensatz zu der täglichen Erscheinungsweise der Tageszeitungen, erscheinen Amtsblätter in der Regel nur einmal pro Woche.

Neben der Tages- vs. Wochenaktualität unterscheiden sich die redaktionellen Konzepte in weiteren Punkten. Die Tagespresse zeichnet sich neben Informations- und Service-Teilen durch zusätzliche meinungsbildende Inhalte aus. Meinungsbildung erhält dagegen in Amtsblättern keinen Raum. Zeitungen haben den Anspruch einer lokalen, regionalen und nationalen, bis hin zur internationalen Berichterstattung. Amtsblätter konzentrieren sich auf die lokalen Geschehnisse, ergänzt durch vereinzelte regionale Ereignisse.

Die Inhalte der Tageszeitungen sind in Ressorts eingeteilt. Die klassischen Ressorts sind Politik, Wirtschaft, Sport, Kultur und Lokales. Auf Grund der wirtschaftlichen Zwänge werden mittlerweile viele kleinere Zeitungen mit Mantelteilen beliefert, die die nationalen und internationalen Inhalte abdecken. Die eigenen Lokalredaktionen kümmern sich ausschließlich um die lokalen und regionalen Themen. Amtsblätter gliedern sich in einen amtlichen und einen nichtamtlichen Teil. Der amtliche Teil enthält die amtlichen Bekanntmachungen und die sonstigen Mitteilungen der Gemeinde, ihrer öffentlichen Einrichtungen und ihrer Organe sowie Sitzungsberichte der Gemeinde. Der nichtamtliche Teil enthält die Veröffentlichungen der örtlichen Parteien, Vereine, Kirchen und sonstigen Organisationen. Die Inhalte dieser Institutionen werden nach einem festen Schema unter den entsprechenden Rubrikköpfen veröffentlicht. Inhaltlich handelt es sich hauptsächlich um Terminankündigungen, Nachberichte oder Ergebnisse/Tabellen. Da aus Gleichbehandlungsgründen alle Institutionen berücksichtigt werden müssen, bleibt für die einzelnen Gruppierungen oftmals recht wenig Raum. Da Tageszeitungen regional ausgerichtet sind, es aber allein in einer Kommune zumeist über 100 Interessensgruppen gibt, teilweise sogar über 200, können die Tageszeitungen den Großteil dieser Inhalte gar nicht berücksichtigen. Denn dann müssten diese wöchentlich Inhalte von über 1.000 Institutionen veröffentlichen.

Die strukturellen Marktveränderungen in den Bereichen Auflage und Anzeigenvolumen betreffen Tageszeitungen und Amtsblättern gleichermaßen. Denn wenn die Nutzung gedruckter Medien zurückgeht, hat das Einfluss auf alle Print-Gattungen. Und wenn Gewerbetreibende weniger Anzeigen schalten, weil immer mehr Werbung ins Internet abwandert, erschwert das die Situation beider Medienkanäle. Entsprechend nimmt der Konkurrenzdruck zwischen Tageszeitungen und Amtsblättern mehr und mehr zu. Das gilt insbesondere im Hinblick auf das regionale Anzeigengeschäft. Hier ist den Zeitungen die Existenz von Amtsblatt-Verlagen ein immer größerer Dorn im Auge.

II. Presserechtliche Grundlagen für die Erstellung von Amtsblättern

□ Grundsatz der Staatsferne der Presse

Das Grundrecht der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) soll gewährleisten, dass die Presse frei bleibt von staatlichen Einflüssen. Das Grundgesetz will keine (staatlich)



gelenkte Presse, sondern Meinungsvielfalt gewährleisten. Denn nur so kann der Einzelne alle Informationsquellen nutzen, um sich seine Meinung frei zu bilden.

Das OLG Stuttgart spricht in seinem Urteil vom 27.01.2016 (Az. 4 U 167/15) vom Grundsatz der Staatsferne der Presse.

Das Amtsblatt ist das Veröffentlichungsorgan der Kommune. Es dient darüber hinaus der Kommunikation zwischen Gemeinde und Bürgern. Es ist keine Ortszeitung. Es ist überhaupt kein Organ der Meinungspresse.

Öffentliche Aufgaben der Kommune

Mit der Herausgabe eines eigenen Amtsblatts erfüllt die Kommune eine hoheitliche Aufgabe (§ 1 DVO GemO). Zu den öffentlichen Aufgaben der Kommune gehört allerdings nicht nur die Publikation amtlicher Bekanntmachungen, sondern darüber hinaus auch die Befriedigung des Informationsinteresses der Bürger, jedenfalls soweit dieses nicht aus anderen Quellen befriedigt werden kann. Dieser Gesichtspunkt ist sehr wichtig, wenn es darum geht, die Einwohner über örtliche Veranstaltungen von Parteien, Kirchen, Vereinen und sonstigen Organisationen auf kommunaler Ebene zu informieren. Es ist bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen worden, dass die örtliche Tageszeitung dieses Interesse nicht befriedigen kann. Die Tageszeitung wird in der Regel überregional verbreitet und kann deshalb schon aus Platzgründen ihre Leser gar nicht umfassend über das Geschehen in jeder einzelnen Gemeinde im Verbreitungsgebiet informieren. Insoweit erfüllt die Kommune eine wichtige öffentliche Aufgabe, wenn sie den örtlichen Organisationen die Möglichkeit eröffnet, auf bevorstehende Veranstaltungen hinzuweisen und über solche zu berichten.

In jedem Fall ist das Amtsblatt etwas ganz anderes als eine Tages- oder Wochenzeitung.

Das gilt, so lange das Amtsblatt nicht den Bereich der öffentlichen Aufgabe verlässt, um selbst durch Kommentare und Meinungsbeiträge auf die Meinungsbildung Einfluss zu nehmen.

Achtung des privatrechtlich organisierten Wettbewerbs der Presseunternehmen

Eine Konkurrenzsituation kann sich allerdings ergeben, wenn die Gemeinde selbst für ihr Amtsblatt Anzeigen akquiriert und damit der örtlichen Zeitung auf dem Anzeigensektor Konkurrenz macht. Damit verlässt die Gemeinde den hoheitlichen Bereich des Amtsblatts. Sie betätigt sich mit dem Anzeigengeschäft privatwirtschaftlich und muss sich daher – als Mitbewerber der örtlichen Tageszeitung, die ja auch im Anzeigengeschäft tätig ist – den Beschränkungen des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) unterwerfen.

Das war die Besonderheit des Sachverhalts, über den das Oberlandesgericht Stuttgart in der bereits erwähnten Entscheidung zu urteilen hatte: Wenn die dort verklagte Stadt selbst das Anzeigengeschäft betrieb, betätigte sie sich privatwirtschaftlich. Der Grundsatz der Staatsferne der Presse ist eine Marktverhaltensregelung im Sinne von § 4 Nr. 11 UWG. Und weil die Kommune dort mit ihrem Amtsblatt nach Auffassung des Gerichts die durch die (hoheitliche) Aufgaben der Gemeinde definierten Grenzen des zulässigen Inhalts eines Amtsblatts überschritten hatte, verstieß sie gegen den Grundsatz der Staatsferne der Presse und verletzte damit § 4 Nr. 11 UWG.



Im Umkehrschluss bedeutet das, dass das vom OLG Stuttgart ausgesprochene Verbot in den Fällen nicht zu befürchten ist, in denen das UWG gar nicht anwendbar ist, einfach weil die Kommune sich privatwirtschaftlich nicht betätigt.

□ **Das Presserecht ist landesrechtlich geregelt**

Rechtsgrundlage für Baden-Württemberg beispielsweise ist das Landespressegesetz Baden-Württemberg (LPG BaWü). Dieses Gesetz ist auch für das Amtsblatt einschlägig.

So muss das Amtsblatt ein Impressum ausweisen (§ 8 LPG BaWü), aus dem der Leser auch die Verantwortlichkeiten für die einzelnen Bereiche des Druckerzeugnisses entnehmen kann (§ 9 LPG BaWü).

Des Weiteren sind entgeltliche Veröffentlichungen, also Anzeigen, als solche kenntlich zu machen. In der Regel wird sich das aus der Aufmachung der Anzeige selbst ergeben. Aber wenn beispielsweise die Anzeige wie ein redaktioneller Beitrag aufgemacht ist, muss der Text deutlich mit dem Wort „Anzeige“ gekennzeichnet werden (§ 10 LPG BaWü).

□ **Die Gemeindeordnung regelt die Öffentlichkeitsarbeit der Kommune**

Für den Inhalt des Redaktionsstatuts ist zu beachten, dass § 20 GemO seit Oktober 2015 einen neuen Absatz 3 hat, der die Gemeinde verpflichtet, den Fraktionen des Gemeinderats Gelegenheit zu geben, im Amtsblatt ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde darzulegen. Diese Regelung gilt allerdings nur, wenn es ein eigenes Amtsblatt der Kommune gibt.

III. Ansätze zur Veröffentlichung amtlicher Bekanntmachungen

Nach § 1 DVO GemO hat die Kommune für die Veröffentlichung ihrer amtlichen Bekanntmachungen die Wahl zwischen mehreren Lösungsmodellen. Sie kann sich für eine Veröffentlichung im Internet entscheiden. Sie kann ein eigenes Amtsblatt herausgeben. Oder sie kann ihre amtlichen Bekanntmachungen in einem periodischen Druckerzeugnis eines privaten Anbieters veröffentlichen, beispielsweise in einer bereits bestehenden örtlichen Tageszeitung, in einer Wochenzeitung oder in einem wöchentlich erscheinenden Mitteilungsblatt.

Die Entscheidung für die eine oder andere Lösung wird nicht zuletzt unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen werden müssen: Inwieweit wird der Gemeindehaushalt durch das eigene Amtsblatt belastet? Und was verlangt andererseits der Verlag eines privaten periodischen Druckerzeugnisses für die Veröffentlichung der amtlichen Bekanntmachungen? Aber auch unter dem Aspekt, ein attraktives Informationsangebot für die Bürger zur Verfügung zu stellen.

In der Praxis lassen sich vier Modelle feststellen, die naturgemäß alle ihre Vor- und Nachteile haben, die gegeneinander abgewogen werden müssen.

I. DIE KOMMUNE ALS HERAUSGEBER UND VERLEGER DES AMTSBLATTS

Zunächst ein Wort zu den Begrifflichkeiten:



Der „Herausgeber“ hat die geistige Gesamtleitung eines Druckerzeugnisses. Er bestimmt den Inhalt desselben, also das, was darin veröffentlicht wird und was nicht. Beim Amtsblatt geschieht das regelmäßig dadurch, dass die Kommune ein Redaktionsstatut erlässt, das dann verbindlich den zulässigen Inhalt des Amtsblatts festlegt.

Demgegenüber ist der „Verlag“ für die kaufmännische Seite des Amtsblatts zuständig. Er trägt das wirtschaftliche Risiko. Der Herausgeber ist auf den publizistischen Teil beschränkt. Er hat mit der kaufmännischen Seite nichts zu tun.

Ist nun die Kommune sowohl Herausgeber als auch Verleger des Amtsblatts, trägt sie auch das wirtschaftliche Risiko. Sie muss eine eigene Redaktion finanzieren. Darüber hinaus natürlich Druck und Vertrieb des Amtsblatts. Das wird für eine kleine oder mittlere Kommune regelmäßig nicht zu verkraften sein.

II. DIE KOMMUNE IST HERAUSGEBER, VERLEGER IST ABER EIN PRIVATES UNTERNEHMEN („VERLAGSMODELL“)

Nach diesem Verlagsmodell liegt der gesamte kaufmännische Bereich, also insbesondere auch das Anzeigengeschäft, außerhalb der Kompetenz der Kommune (in der Regel bei einem auf Amts- und Mitteilungsblätter spezialisiertem Fachverlag). Die Kommune hat damit nichts zu tun, nimmt also am Wirtschaftsleben nicht teil. § 4 Nr. 11 UWG, auf den das OLG Stuttgart seine Entscheidung gestützt hatte, ist hier also nicht anwendbar.

Für die Kommune ergeben sich bei diesem Modell signifikante Vorteile: Die Kommune kann mit einem eigenen Amtsblatt auch in Bezug auf die örtlichen Organisationen und deren Veranstaltungsangebote das Informationsinteresse ihrer Einwohner befriedigen, das gerade bei kleinen oder mittleren Gemeinden anderenfalls auf der Strecke bliebe. Trotzdem wird der Gemeindehaushalt nicht (oder allenfalls durch einen vergleichsweise geringen Sockelbeitrag) belastet.

III. DIE KOMMUNE IST WEDER HERAUSGEBER NOCH VERLEGER

Wenn die Kommune dem bisherigen Amtsblattverlag auch die Herausgeber-eigenschaft überträgt, gibt es im Rechtssinn kein Amtsblatt mehr. Denn von einem Amtsblatt kann man nur sprechen, wenn es sich um das eigene Druckerzeugnis der Kommune handelt. Vielmehr wird hier von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die amtlichen Bekanntmachungen in einem periodischen Druckerzeugnis eines privat-wirtschaftlich organisierten Drittanbieters zu veröffentlichen.

Rechtlich zulässig ist das, und es hat natürlich auch den Vorteil, dass damit all die Einwände vom Tisch sind, die derzeit von örtlichen Zeitungsverlagen erhoben werden. Wenn ein Privatunternehmer Herausgeber des Druckerzeugnisses ist, stellt sich die Frage von vornherein nicht, ob etwa ein Privatunternehmer den Grundsatz der Staatsferne der Presse verletzt haben könnte. Wenn die öffentliche Hand von der rechtlich eröffneten Möglichkeit Gebrauch macht, ihre amtlichen Bekanntmachungen in einem privaten Druckerzeugnis zu veröffentlichen, ist sie für den übrigen Inhalt des Druckerzeugnisses nicht verantwortlich, weder für den redaktionellen Teil, noch für den Anzeigenbereich.

In der Praxis wird es dann Verhandlungssache zwischen dem Verlag und der Kommune sein, ob das (private) Druckerzeugnis auch das örtliche Vereinsleben wie bisher abbildet. Oder anders formuliert: Es bestehen keine rechtlichen Bedenken



SÜDWESTDEUTSCHER
ZEITSCHRIFTENVERLEGER-VERBAND E.V.

dagegen, wenn der Verlag sich gegenüber der Kommune verpflichtet, den örtlichen Organisationen wie bisher die Möglichkeit zu eröffnen, auf eigene Veranstaltungen hinzuweisen und darüber zu berichten.

Der Unterschied zum Verlagsmodell kann also rein formalrechtlicher Natur sein, ohne dass sich in der Praxis etwas ändert.

Der Vorteil dieses Modells besteht zum einen darin, dass die Erwägungen, die der Entscheidung des OLG Stuttgart zugrunde lagen, von vornherein nicht mehr greifen. Und er besteht zum anderen darin, dass das (nunmehr private) Druckerzeugnis sogar Meinungsbeiträge aufnehmen kann, also auch inhaltlich nicht den Schranken eines Amtsblattes unterliegt.

IV. VERÖFFENTLICHUNG IN DER ÖRTLICHEN TAGESZEITUNG

Die rechtliche Einordnung entspricht dem Modell nach Punkt III.

Die Veröffentlichung der amtlichen Bekanntmachungen in der örtlichen Tageszeitung wird in der Regel nicht kostenfrei erfolgen. Der Haushalt der Kommune wird also im Zweifel in größerem Umfang belastet als beispielsweise durch das Verlagsmodell.

Hinzu kommt, dass es in diesem Fall wirklich nur um die Veröffentlichung der amtlichen Bekanntmachungen geht. Die Veranstaltungen der Parteien, Kirchen und örtlichen Vereinen würden davon nicht umfasst. Die Kommune hat keine Gewähr dafür, dass diese Vorgänge, an denen sich ja ein funktionierendes Gemeindeleben manifestiert, angemessen und schon gar nicht lückenlos Beachtung finden. Das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit insoweit bleibt unbefriedigt.

IV. Fragen und Antworten

Sie haben Fragen rund um das Thema der Veröffentlichung von Amtsblättern? Dann melden Sie sich bei uns. Wir können Ihnen sicher weiterhelfen.

SÜDWESTDEUTSCHER ZEITSCHRIFTENVERLEGER-VERBAND E.V.

Hospitalstraße 22 – 24 · 70174 Stuttgart · Postfach 104229 · 70037 Stuttgart
T +49 (0) 711 29 06 18 · F +49 (0) 711 22 19 15 · info@szv.de · www.szv.de