

# Kommunale Öffentlichkeitsarbeit und Zeitung

Zweites Memorandum  
des Bundesverbandes Deutscher  
Zeitungsverleger e.V.

---

Berlin, im Juni 2004

## Vorbemerkungen

*„Die Städte haben (...) gerade im Hinblick auf die Bürgerinformation ein großes Interesse daran, dass das wirtschaftliche Fundament der Tageszeitungen nicht beeinträchtigt wird.“*

Mit dieser eindeutigen Positionsbeschreibung hatte der Pressausschuss des *Deutschen Städtetags* in seiner 75. Sitzung am 22./23. Oktober 1998 in Aalen zur Kritik des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) an der Praxis kommunaler Öffentlichkeitsarbeit Stellung genommen. Immer mehr Städte und Gemeinden, so hatte der BDZV in einem im Frühjahr 1998 vorgelegten Memorandum belegt, wählten den Weg, ihre amtlichen Mitteilungen durch umfassende Lokalberichterstattung attraktiv zu machen und träten damit zu den lokalen und regionalen Zeitungen in publizistischen Wettbewerb. Zunehmend würden auch – ebenso zu Lasten der lokalen und regionalen Zeitungen – Amtsblätter aus Anzeigeneinnahmen finanziert. Zugleich bauten Städte und Gemeinden mit Steuermitteln umfangreiche Internet-Portale auf, mit denen sie zu bedrohlichen Konkurrenten für die von den Zeitungsverlegern mit Eigenmitteln finanzierten Online-Diensten würden.

Das Memorandum war nicht als Anklage gedacht, sondern als konstruktiver Versuch, die Verantwortlichen in den Kommunen für die legitimen Interessen der Zeitungen „vor Ort“ zu sensibilisieren.

So lauteten die Forderungen der Zeitungsverleger auch maßvoll:

1. Die Städte und Gemeinden müssen ihrer Verpflichtung nachkommen, gemäß der Institutsgarantie aus Artikel 5 des Grundgesetzes zum Erhalt der freien Presse beizutragen.

2. Kommunen dürfen nicht mit Amtsblättern und Internetauftritten die Presse vor Ort darin hindern, ihre „öffentliche Aufgabe“ als Informationsvermittler und Meinungsbildner wahrzunehmen. Amtsblätter und kommunale Websites sollten sich darum auf amtliche Inhalte beschränken und auf redaktionelle Berichterstattung verzichten.
3. Bei Schaltung von amtlichen Anzeigen sollten Zeitungen vorrangig bedacht werden.
4. Gemeinden dürfen nicht mit Internet-Portalen in Wettbewerb zu den Online-Angeboten von Zeitungen treten und die privaten Anbieter im Markt behindern.

Das Memorandum war Grundlage für durchweg konstruktive Gespräche, die der BDZV mit den kommunalen Spitzenverbänden führte. Das Eingangszitat belegt, dass nicht nur den Belangen der Zeitungsverlage Verständnis entgegengebracht, sondern auch Handlungsbedarf bei den Städten und Gemeinden gesehen wurde.

**Seither sind sechs Jahre verstrichen, ohne dass Städte und Gemeinden über den Nutzen der freien Tagespresse für die Bürger reflektiert und ihr PR-Gebaren geändert hätten. Immer seltener werden amtliche Bekanntmachungen in Tageszeitungen publiziert, stattdessen steigt die Zahl der Amtsblätter weiter an. Anzeigen sind mittlerweile selbstverständlicher Bestandteil von amtlichen Veröffentlichungen. Vermehrt sehen sich Bürgermeister und Presseferenten in der Rolle von Herausgebern und Chefredakteuren. Und immer mehr inhaltlich universell angelegte Internet-Portale der Gemeinden treten zu den Zeitungsverlagen in publizistischen und werblichen Wettbewerb und gefährden damit die lokale und regionale Zeitungsvielfalt, für die Deutschland bislang einzigartig dastand.**

**Gerade auch angesichts der seit Jahren angespannten wirtschaftlichen Situation und der damit verbundenen Anzeigenverluste der Zeitungen erwarten die Verlage, dass Städte und Gemeinden ihre eigenwirtschaftlichen Interessen zurücknehmen. Ebenso wenig kann es Sache der Kommunen sein, auch in der Berichterstattung gegen die lokalen und regionalen Zeitungen anzutreten.**

**Anliegen auch dieses Memorandums ist es, nicht die Konfrontation zu suchen, sondern anzuregen, Wege aufzuzeigen, wie zwischen notwendiger kommunaler Öffentlichkeitsarbeit und Presse vor Ort ein für beide Seiten sinnvoller Interessenausgleich gestaltet werden kann.**

## **Informationspflicht und Bürgernähe**

Nur informierte Bürger können als aufgeklärte Wähler agieren und so Legislative und Exekutive von der Gemeinde über das Land zur Bundesebene (und nach Europa) legitimieren. Dies sicherzustellen, hat der Staat – und das sind Bund, Länder und Gemeinden – eine Informationsverpflichtung, die sich aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes ergibt.

Kommunen sind verpflichtet, amtliche Verlautbarungen zu veröffentlichen. Dies geschah traditionell vor allem über die Tageszeitung, erfolgt inzwischen jedoch überwiegend durch Amtsblätter der Städte und Gemeinden.

Amtsblätter sind periodisch erscheinende Drucksachen kommunaler, regionaler und staatlicher Körperschaften, die, den gesetzlichen Vorschriften entsprechend, amtliche Mitteilungen enthalten; üblicherweise wird ihnen zumeist ein „nicht-amtlicher“ Teil beigegeben, der Daten und Informationen aus der Gemeinde enthalten kann, aber deutlich hinter dem amtlichen Teil zurücktreten muss.

Einige Bundesländer sehen, wie in dem Memorandum des BDZV 1998 dokumentiert, eindeutige inhaltliche Beschränkungen für Amtsblätter vor, in anderen besteht eine „Grauzone“.

Immer mehr Städte und Gemeinden setzen auch das Internet als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit ein. Den Nutzen kommunaler Online-Angebote für den Bürger, beispielsweise das „virtuelle Rathaus“ mit der Bekanntgabe von Öffnungszeiten der Behörden, amtlichen Mitteilungen und der Abrufbarkeit von Formularen, die den Gang zur Verwaltung ersparen, will niemand streitig machen, ebenso wenig wie die Arbeit der Pressestellen und die ohnehin gesetzlich vorgeschriebene Veröffentlichung amtlicher Verlautbarungen.

## **Das Amtsblatt ist keine Rathaus-Zeitung**

Viele Kommunen wollen in ihrer Amtsblattpublizistik keinerlei Beschränkungen akzeptieren, weder inhaltlich noch hinsichtlich der Finanzierung.

Ihren Informationsvorsprung nutzend, berichten kommunale Amtsblätter und Internet-Dienste über die Beratungen im Gemeindeparlament und das behördliche Geschehen – freilich aus der Perspektive der Verantwortlichen selbst. Oft hat die örtliche Presse das Nachsehen, weil ja alles schon gesagt sei. Kritik und Kontrolle, wie sie die unabhängige Presse leistet, geraten dabei ins Hintertreffen.

Amtsblätter und Internet-Portale von Kommunen dürfen nicht Foren der gesellschaftlichen Kommunikation sein oder vortäuschen, unabhängige Berichterstattung zu liefern. An einer „Bürgermeisterzeitung“ kann niemandem gelegen sein.

Im Übrigen sind klassische Zeitungsthemen aus Politik, Kultur, Wirtschaft, Sport in Veröffentlichungen von Städten und Gemeinden fehl am Platz. Das bestätigt auch die Rechtsprechung, wie beispielsweise im Fall der Trierer „Rathauszeitung“. In der Urteilsbegründung heißt es, dass ein „für die Tagespresse typisches Redaktionsprogramm, das allgemein politische, kulturelle und wirtschaftliche Themen sowie den Sport“ beinhaltet, nicht Teil kommunaler Publikationen sein darf.<sup>1</sup> Demgegenüber ergab eine im Frühjahr 2004 vom BDZV durchgeführte Umfrage bei Mitgliedsverlagen, dass 72 Prozent der ermittelten Amtsblätter ausgedehnte Vereinsnachrichten und andere „klassische“ Themen der Lokalberichterstattung der Zeitungen enthielten.

---

<sup>1</sup> Urteil des Landgerichts Trier, verkündet am 20. November 1997, Aktenzeichen: 7 HO 80/97.

Ähnliche Tendenzen sind auch im Internet zu beobachten. Kommunale Internetauftritte enthalten teilweise ebenfalls Stellenmärkte oder auch Branchenverzeichnisse. Statt eines „virtuellen Rathauses“ wird vielfach ein „virtueller Marktplatz“ angestrebt, mit einer Fülle unterschiedlicher Bereiche, die den öffentlichen Charakter verwässern. Deutlich wird dies beispielsweise an dem Internetauftritt der Stadt Hamburg, der wegen seiner Bürgernähe unlängst ausgezeichnet worden ist.<sup>2</sup> Neben der Sparte „Stadt und Staat“ enthält [www.hamburg.de](http://www.hamburg.de) vielfältige andere Angebote. Man kann Tickets für kulturelle Veranstaltungen buchen oder im Online-Shop einkaufen. Sogar eine Sonderrubrik „Gewinnspiele“ hält die Homepage bereit, mit Links zu Gewinnspiel-Anbietern wie Lotto oder zu den Wettangeboten von Oddset. Anzeigenkunden versuchen die Betreiber mit etlichen Angeboten zu locken, die von Partnerseiten, Kooperationen für den Online-Shop bis hin zu Bannerwerbung oder Popups reichen. „Unsere Mediaexperten erstellen Ihnen gerne ein individuelles Werbekonzept“, heißt es dort ebenfalls. Obwohl es sich hier um eine „Public-private-partnership“ handelt, ist der Internetauftritt der Stadt Hamburg an den „öffentlichen Zweck“ gebunden, der jedoch nur an wenigen Stellen erkennbar wird. Dies trifft auch auf die redaktionellen Beiträge zu, die mit tagesaktuellen Neuigkeiten und Sportergebnissen klassische Zeitungsthemen behandeln.

Kleinere Kommunen ohne privaten Partner gestalten ihre Internetauftritte in der Regel maßvoller. Doch auch dort werden teilweise Branchenbücher erstellt und Stellenbörsen veröffentlicht, also Online-Dienste, die auch von Zeitungen erbracht werden.

---

<sup>2</sup> Das Kölner Institut der deutschen Wirtschaft Consult untersuchte im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der „Wirtschaftswoche“ den Online Auftritt der 50 größten deutschen Städte. Dabei kam das Hamburger Angebot beim Ranking der Städteportale auf den ersten Platz.

## **Amtsblätter und kommunale Internet-Portale gefährden die Verlage**

Die Veröffentlichung amtlicher Mitteilungen ist originäre Aufgabe der Gemeinden und damit eine feste Position im Haushalt. In Zeiten immer knapper werdender Ressourcen suchen Städte und Gemeinden nach Wegen, ihren Haushalt zu entlasten. Während es in früheren Jahren Praxis war, amtliche Mitteilungen in der örtlichen Tagespresse (zu verbilligten Tarifen) zu schalten, gehen immer mehr Kommunen dazu über, ihre Öffentlichkeitsarbeit eigenwirtschaftlich zu finanzieren. Dieser Weg schont zwar die öffentlichen Etats – ein verständliches Anliegen der Gemeinden –, ist aber nicht unproblematisch. Denn generell gilt, dass Gemeinden nur dann wirtschaftliche Aktivitäten ausüben dürfen, wenn der „öffentliche Zweck“ das Unternehmen rechtfertigt oder der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher von privaten Dritten erfüllt werden kann.<sup>3</sup>

Diese Grundsätze sollten auch für Amtsblätter gelten, die meist über Anzeigen mitfinanziert werden. Von den 2.214 kommunalen Publikationen,<sup>4</sup> die in der erwähnten Umfrage des BDZV ermittelt wurden, enthalten 82 Prozent entgeltliche Anzeigen.

Die Kommune tritt durch die Werbeanzeigen mit Zeitungsverlagen in direkten Wettbewerb um die örtlichen Anzeigenkunden. Die Tagespresse ist, wie sich auch aus Artikel 5 des Grundgesetzes ableiten lässt, vor staatlichen Beschränkungen zu schützen, statt ihr Wirtschaftswerbung zu entziehen, auf die sie zur Wahrnehmung ihrer öffentlichen Funktion dringend angewiesen ist.

---

<sup>3</sup> Vgl. z.B. die Vorschriften aus § 108 zur Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung von Gemeinden im Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes.

<sup>4</sup> Auf das Bundesgebiet hochgerechnet, muss von einer noch weitaus größeren Anzahl ausgegangen werden.



Wirtschaftlicher Wettbewerb staatlicher Periodika um Anzeigekunden – so folgert die Fachliteratur aus der Rechtsprechung – kann nur in einem Rahmen zulässig sein, „der für die private Verlagskonkurrenz keine spürbaren Auswirkungen hat“.<sup>5</sup>

Wo gar der Bestand von Verlagen gefährdet wird, überschreitet der Staat, in diesem Falle die Gemeinde, die Kompetenzen eindeutig. Dass generell auch unterhalb dieser Schwelle Bund, Länder und Gemeinden zu maßvollem Handeln verpflichtet sind, sollte außer Frage stehen.

Das Eingreifen in privatwirtschaftliche Belange muss durch den „öffentlichen Zweck“ gerechtfertigt sein. Daher darf der Anzeigenumfang von Amtsblättern nicht dazu führen, dass die „öffentliche Ausrichtung“ der Publikation verloren geht. Dies gilt auch für redaktionelle Beiträge in Amtsblättern, die nicht als ‚Werbeumfeld‘ für gewerbliche Anzeigen fungieren dürfen, sondern allein öffentlich relevante Informationen für den Bürger übermitteln sollen.

Nachweislich ist der „öffentliche Zweck“ bei manchen Amtsblättern in den Hintergrund getreten. Die Anzeigenumfänge liegen teilweise bei bis zu 70 Prozent des Gesamtumfangs. Auch werden zunehmend Anzeigenkollektive erstellt oder Sonderseiten gestaltet, um den lokalen Werbekunden eine passende Werbeplattform zu geben.

Es ist ebenso nicht durch den „öffentlichen Zweck“ zu rechtfertigen, wenn Rubrikenmärkte Eingang in amtliche Mitteilungsblätter finden. Jüngstes Beispiel ist das Amtsblatt der Stadt Halle, das mit einem „neuen Service“ für die Leser wirbt: einem „Immobilienmarktplatz für Halle mit rund 600 Fließtext- und Bildanzeigen“. Auch in den Publikationen kleinerer Gemeinden

---

<sup>5</sup> Michael Rath-Glawatz (1995), Das Recht der Anzeige, 2. Auflage, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 372.

finden sich Kleinanzeigenmärkte, die von Immobilienanzeigen bis hin zu Kfz-Angeboten reichen.

77 Prozent der Verlage – das ergab die BDZV-Umfrage – sehen sich durch Amtsblätter in ihrem Verbreitungsgebiet im Anzeigengeschäft beeinträchtigt.

Die nachfolgende Übersicht fasst die Beeinträchtigungen noch einmal zusammen.

<b>Auswirkungen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit</b>
<p><b>Beeinträchtigungen durch Amtsblätter</b></p> <p><b>80 %</b> der Verlage werden durch Amtsblätter im Verlagsgeschäft beeinträchtigt<sup>1</sup></p> <p><b>77 %</b> sind im Anzeigenmarkt betroffen</p> <p><b>50 %</b> sind im Lesermarkt betroffen</p> <p>Konkurrenzsituation: bis zu <b>199 Amtsblätter</b> im Verbreitungsgebiet einzelner Verlage</p> <p><b>Auswirkungen kommunaler Internetauftritte</b></p> <p><b>42 %</b> der Verlage werden durch Internet-Portale im Verlagsgeschäft beeinträchtigt<sup>2</sup></p> <p><b>30 %</b> sind im Werbemarkt betroffen</p> <p><b>30 %</b> sind im Nutzermarkt betroffen</p> <p>Konkurrenzsituation: bis zu <b>200 kommunale Sites</b> im Verbreitungsgebiet einzelner Verlage</p>
<p><i>Quelle: BDZV Umfrage unter den Mitgliedsverlagen, Frühjahr 2004; n=146</i></p> <p>1: Basis: Verlage mit Amtsblättern im Verbreitungsgebiet (n=115)</p> <p>2: Basis: Verlage mit Internet-Portalen im Verbreitungsgebiet (n=132)</p>

Prinzipiell muss sich jede Gemeinde fragen, ob ihre wirtschaftlichen Aktivitäten bei Amtsblättern und im Internet tatsächlich gerechtfertigt sind, oder ob es nicht zweckmäßiger wäre, mit der Presse vor Ort zu kooperieren, was in einigen Regionen bereits der Fall ist. Zeitungen verfügen über das notwendige Know-how, um Gemeinden professionelle Angebote für ihre kommunale Öffentlichkeitsarbeit unterbreiten zu können, die womöglich das öffentliche Anliegen effektiver transportieren würden.

## **Kooperation statt Konfrontation**

Dem Staat: Bund, Ländern und Gemeinden muss an einer funktionierenden Presse gelegen sein. Zeitungen sind tragende Säulen des gesellschaftlichen Lebens. Über ihre Berichterstattungsfunktion hinaus geben sie Bürgern über Leserbriefe die Möglichkeit, eigenständig an der öffentlichen Kommunikation und am Prozess der Meinungsbildung mitzuwirken. Zeitungen vertreten keine Partikularinteressen, sondern berichten unabhängig, kommentieren und ordnen Ereignisse in Zusammenhänge ein. Sie liefern Hintergründe zu öffentlichen Geschehnissen und üben damit für Bürger eine wichtige Orientierungsfunktion aus, die es ihnen ermöglicht, am öffentlichen Leben teilzuhaben. Die Presse leistet damit insgesamt einen Dienst an der demokratischen Gesellschaft.

Unabhängigkeit und Qualität von Zeitungen sind jedoch nur gewährleistet, wenn sie über eine stabile wirtschaftliche Basis verfügen, die auch Gemeinden nicht durch publizistische und werbliche Konkurrenz beschädigen dürfen. Natürlich handeln nicht alle Kommunen gegen die Interessen der Verlage. Vielmehr arbeiten mancherorts Städte und Verlage effektiv zusammen – Kooperationen, von denen beide Partner profitieren.

Dies ist beispielsweise noch immer dort der Fall, wo Gemeinden ihre amtlichen Mitteilungen mit der Hilfe der Tageszeitungen Lesern zugänglich machen. In einem professionell aufbereiteten Umfeld, durch die Glaubwürdigkeit von Zeitungen in einem angemessenen Rahmen, erreichen die öffentlichen Mitteilungen ihre Bürger.

Modelle der Zusammenarbeit finden sich auch im Druckbereich, wo Amtsblätter von traditionellen Zeitungsunternehmen

hergestellt werden oder auch im Vertrieb, wo Gemeinden die gut funktionierende Infrastruktur von Verlagen nutzen.

Ebenso existieren Modelle, in der die Zeitung *indirekt* über öffentliche Einrichtungen mit der Kommune zusammenarbeitet, wie beim „General-Anzeiger“, Bonn. Einmal im Monat liegt der Zeitung eine Beilage bei, in der Spielpläne von Oper und Schauspiel veröffentlicht sowie Premieren angekündigt werden und Empfehlungen zu lesen sind. Oper und Schauspiel liefern Daten und Bilder zu, während die redaktionelle und gestalterische Aufbereitung allein bei der Zeitung liegt. Kommunal unterstützte Einrichtungen erhalten hier, professionell gestaltet, Raum für ihre Themen, während die Zeitung von dem „direkten Draht“ profitiert und ihren Lesern noch mehr Service bieten kann. Dieses Modell wäre natürlich auch für direkte kommunale Veranstaltungen lohnenswert.

Nicht nur im Printsektor finden sich Kooperationen, auch im Internet arbeiten Gemeinden und Verlage zusammen, beispielsweise in Bayreuth. Gemeinsam mit dem „Nordbayerischen Kurier“ bietet die Stadt Bayreuth unter [www.bayreuth.de](http://www.bayreuth.de) Nutzern ein umfangreiches Internet-Portal, das sowohl ein „virtuelles Rathaus“, touristische Tipps, Veranstaltungshinweise als auch Sparten wie „Wirtschaft & Verkehr“ enthält. Der „Nordbayerische Kurier“ fungiert dabei als Content-Lieferant. Hier werden Kompetenz im lokalen Nachrichtenbereich und kommunaler Service effektiv zusammengebracht.

Konstruktive Zusammenarbeit wird auch an jenen Internet-Portalen deutlich, die Kommune und Zeitung gemeinsam – häufig mit öffentlichen Institutionen – betreiben. Beispiele sind [www.fulda-online.de](http://www.fulda-online.de), hier ist die „Fuldaer Zeitung“ mit Stadt, Landkreis sowie unter anderem der Sparkasse aktiv, oder ähnlich auch [www.marktplatz-nsw.de](http://www.marktplatz-nsw.de), der gemeinsam von „Schwarzwälder Boten“ und der Sparkasse Pforzheim Calw be-

trieben wird – die Kommunen werden in diesem Portal eingebunden. Ein weiteres Beispiel findet sich unter [www.eschwege.de](http://www.eschwege.de), dem gemeinsamen Portal von Stadt und der „Werra-Rundschau“.

Von gegenseitiger Verlinkung über Hosting bis hin zu gemeinsamen Internet-Portalen bietet der Internetbereich vielfältige Kooperationsmöglichkeiten für Gemeinden und Verlage. Wiederum kann die Stadt von der Nachrichtenkompetenz der Zeitungen wie auch von der Glaubwürdigkeit des Verlagshauses profitieren und sich die umfangreichen Erfahrungen im Online-Bereich zunutze machen. Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Presse sind vielfältig und längst noch nicht ausgeschöpft. Der BDZV regt an, den 1998 eröffneten Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden, der nach einigen Jahren versiegte, wieder fortzusetzen. Auch in Gesprächen mit den Verantwortlichen der Kommunen selbst sollte herausgearbeitet werden, wo Gemeinden und Verlage sich sinnvoll ergänzen können. Die Zeitungsverleger suchen nicht die Konfrontation, sondern streben einen zweckmäßigen Ausgleich der beiderseitigen Interessen und eine praktikable „Aufgabenteilung“ mit den Kommunen an.

## **Appell an Städte und Gemeinden**

**Die deutschen Zeitungsverleger appellieren erneut an Städte und Gemeinden, in ihren amtlichen Publikationsorganen von der Schaltung von Werbung abzusehen, zumindest aber die Anzeigenwerbung zu minimieren, um nicht die Finanzierungsgrundlagen der unabhängigen Presse zu gefährden. Die Werbungtreibenden verfügen nur über einen beschränkten, nicht beliebig vermehrbaren Werbeetat. Es darf nicht der Fall eintreten, dass die privatwirtschaftlich verfasste Zeitung bei der Verteilung von Werbeaufträgen gegenüber dem Amtsblatt benachteiligt wird, das sich vorrangig aus Steuermitteln zu finanzieren hat. Bei der Schaltung von Anzeigen mit amtlichen Inhalten sollten die Kommunen die Vorteile der unabhängigen Presse nutzen.**