

Winfried Porsch

Warnungen und kritische Äußerungen  
als Mittel  
gemeindlicher Öffentlichkeitsarbeit

---

ERGON VERLAG

Einleitung.....	9
1. Kapitel: Überblick.....	15
I. Die öffentliche Warnung .....	15
II. Sicherheitsrechtlich motivierte Warnungen.....	19
1. Polizeirecht.....	19
2. Lebensmittelrecht .....	22
a) Zuständigkeit .....	22
b) Befugnisnorm .....	24
c) Konkrete Gefahr.....	24
d) Verhältnismäßigkeit.....	26
e) Anhörung .....	27
f) Pflicht zur Entwarnung .....	27
g) Keine Notwendigkeit von Spezialgesetzen.....	28
3. Gerätesicherheitsgesetz .....	28
4. Strahlenschutzvorsorgegesetz.....	28
5. Produktsicherheitsgesetz.....	30
III. Kritische Äußerungen unterhalb der Schwelle der Warnung.....	31
IV. Umweltinformation.....	34
1. Umweltberichterstattung.....	35
2. Umweltaufklärung.....	36
V. Öffentlichkeitsarbeit .....	38
VI. Meinungsäußerungen einzelner Amtsträger .....	41
VII. Gesetzlich vorgeschriebene Warnhinweise .....	43
VIII. Warnungen der Amtskirchen vor Religionsgemein- schaften.....	44
IX. Zusammenfassung.....	45
2. Kapitel: Öffentliche Äußerungen im System der Handlungs- formen der Verwaltung.....	47
I. Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG.....	47
II. Teilnahme am Privatrechtsverkehr.....	49
III. Schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln .....	49
IV. Informales Hoheitshandeln.....	50
V. Zusammenfassung .....	52
3. Kapitel: Verfassungsrechtliche Grundlagen gemeindlicher Öffentlichkeitsarbeit .....	53
I. Die Rechtsprechung zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundes- regierung.....	53

1. Das 1. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung .....	53
2. Das Grundsatzurteil zur Öffentlichkeitsarbeit vom 2.3.1977 .....	56
3. Weitere Entscheidungen .....	58
4. Grundrechtseingriff durch Öffentlichkeitsarbeit.....	60
II. Die Bedeutung dieser Rechtsprechung für die gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit .....	61
1. Die Verpflichtung der Verwaltung zur Publizität .....	62
2. Zum Verhältnis von Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung .....	62
a) Ablehnende Ansichten.....	63
b) Demokratie und kommunale Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz.....	63
aa) Historische Auslegung.....	64
bb) Gemeinden als Keimzellen der gegliederten Demokratie .....	65
cc) Politische Willensbildung in der Gemeinde.....	68
3. Öffentlichkeitsarbeit als Beitrag zur Verwirklichung demokratischer Selbstverwaltung.....	69
a) Förderung der Bürgermitwirkung .....	70
b) Förderung der Bürgernähe.....	72
4. Fehlende Staatsleitungsfunktion der Gemeinden .....	74
5. Öffentlichkeitsarbeit bei Aufgabenwahrnehmung im übertragenen Wirkungskreis .....	75
III. Zusammenfassung .....	78
4. Kapitel: Öffentlichkeitsarbeit als gemeindliche Aufgabe .....	79
I. Die Verbindung der Informationsaufgaben mit den Sachaufgaben .....	79
1. Gesetzlich zugewiesene Informationskompetenz.....	80
2. Stillschweigende Informationskompetenz.....	81
a) Informationskompetenz als Annex jeder Aufgabe .....	81
b) Der Ansatz von Lübbe-Wolff und Philipp.....	83
3. Zwischenergebnis.....	86
II. Die Verbandskompetenz der Gemeinde anhand von Beispielen .....	86
1. Kommunale Aufgaben nach Art. 28 Abs. 2 GG .....	86
2. Jugendreligionen .....	89
a) Siedlungsvorhaben der Religionsgemeinschaften .....	91
b) Warnungen und kritische Äußerungen im Rahmen der	

Jugendhilfe.....	93
c) Aufgaben der Erwachsenenbildung.....	95
d) Kommunale Aufgaben der Gefahrenabwehr.....	97
e) Zusammenfassung.....	98
3. Abfallvermeidung .....	98
a) Abfallvermeidung als Staatsaufgabe? .....	99
b) Abfallvermeidungsinformationen als kommunale Aufgabe.....	100
c) Informations- und Beratungspflicht nach § 38 Abs. 1 KrW-/AbfG.....	103
III. Die Organkompetenz am Beispiel der bayerischen Gemeindeordnung .....	104
1. Öffentlichkeitsarbeit als Bürgermeisteraufgabe .....	104
2. Aufgaben des Gemeinderats.....	107
3. Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder.....	108
4. Das kommunale Presse- und Informationsamt.....	109
IV. Zusammenfassung .....	110
5. Kapitel: Öffentlichkeitsarbeit und Grundrechte.....	113
I. Die thematisch einschlägigen Grundrechte .....	113
1. Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Art. 4 GG.....	113
2. Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG .....	116
3. Berufs- und Wettbewerbsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG .....	117
4. Eigentumsgarantie, Art. 14 GG .....	119
II. Der Eingriffscharakter .....	120
1. Der klassische Eingriffsbegriff.....	120
2. Die faktische Grundrechtsbeeinträchtigung .....	122
a) Lösung mit formalen Eingriffskriterien .....	125
aa) Die Position der Rechtsprechung-Finalität als tragendes Kriterium.....	125
bb) Kritik an der Rechtsprechung.....	129
cc) Konkretisierung des Finalitätsmerkmals.....	131
dd) Finalität und allgemeine Aufklärung .....	132
ee) Konsequenzen für die kommunale Öffentlichkeits- arbeit auf dem Gebiet der Abfallvermeidung.....	135
ff) Gestufter Eingriffsbegriff?.....	138
b) Lösung ohne formale Eingriffskriterien.....	139
aa) Schutzbereichsbegrenzung durch kollidierendes Verfassungsrecht.....	140

bb) Die Bestimmung des Schutzbereichs nach dem Normzweck.....	142
cc) Umfeldbezogene Konkretisierung der Gewährleistungsinhalte von Grundrechten.....	145
3. Zwischenergebnis.....	149
III. Rechtfertigung eingreifender Öffentlichkeitsarbeit.....	150
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Vorbehalts des Gesetzes .....	150
2. Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch Befugnisnormen .....	153
3. Verzicht auf Befugnisnormen bei faktischen Grundrechtsbeeinträchtigungen? .....	155
a) Rechtfertigung faktischer Grundrechtsbeeinträchtigungen durch Zwecksetzungsnormen .....	155
b) Kritik .....	156
4. Keine verfassungsunmittelbare Befugnis zu rechtseingreifender Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinden .....	158
5. Keine Rechtfertigung kommunaler Öffentlichkeitsarbeit durch das Grundrecht der Meinungsfreiheit .....	161
a) Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG .....	161
b) Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs.....	162
c) Ergebnis.....	164
d) Meinungsfreiheit einzelner Gemeindeorgane.....	165
6. Keine Regelungsmöglichkeit in einer kommunalen Satzung .....	166
IV. Lösungsvorschlag .....	167
1. Kritische Äußerungen ohne Befolgungsanspruch kein Grundrechtseingriff .....	168
2. Kompetenzrechtlich verankertes Recht zu Abwehr von Funktionsstörungen im Aufgabenbereich durch öffentliche Äußerungen .....	170
V. Sonstige Grenzen gemeindlicher Öffentlichkeitsarbeit.....	172
1. Das Gebot der Sachlichkeit.....	172
2. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	173
3. Die Pflicht zu religiös-weltanschaulicher Neutralität .....	175
Zusammenfassung .....	177
Literaturverzeichnis .....	181