

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 Lübke-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