



VERWALTUNGSGERICHT FREIBURG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

Fraktion Linke Liste Konstanz (Fraktion des Konstanzer Gemeinderats),
Fischmarkt 2, 78462 Konstanz

vertreten durch Stadträte Anke Schwede, Holger Reile und Simon Pschorr,
Fischmarkt 2, 78462 Konstanz

- Klägerin -

gegen

Oberbürgermeister der Stadt Konstanz,
Kanzleistraße 15, 78462 Konstanz, Az: 30.92.10.42-Lö

- Beklagter -

wegen Ablehnung des Abdrucks eines Beitrags im Konstanzer Amtsblatt

hat das Verwaltungsgericht Freiburg - 6. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Wiestler, den Richter am Verwaltungsgericht Reinig und den Richter Marwedel sowie durch den ehrenamtlichen Richter Bandel und die ehrenamtliche Richterin Beuter auf die mündliche Verhandlung

vom 29. April 2021

für R e c h t erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Ablehnung des Abdrucks des Beitrags „Harrison ist Konstanzer“ im Amtsblatt der Stadt Konstanz vom 10.07.2019 rechtswidrig war.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Ablehnung des Abdrucks eines Beitrags im Konstanzer Amtsblatt.

Die Klägerin ist Fraktion im Gemeinderat der Stadt Konstanz.

Die Stadt Konstanz gibt ein eigenes Amtsblatt mit dem Titel „Konstanzer Amtsblatt“ heraus, welches in der Regel alle zwei Wochen erscheint. Es dient laut dem Redaktionsstatut vom 23.03.2017 (im Folgenden: Redaktionsstatut) durch seinen redaktionellen Teil der regelmäßigen Unterrichtung der Einwohnerinnen und Einwohner über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde (Ziffer 1.3 Satz 1 des Redaktionsstatuts). In Ziffer 3.1 des Redaktionsstatuts wird den Fraktionen gemäß § 20 Abs. 3 GemO das Recht eingeräumt, in eigenen Textbeiträgen ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde darzustellen. Dafür stellt die Stadt Konstanz die Seite „Aus dem Gemeinderat“ in jeder Amtsblatt-Ausgabe zur Verfügung.

Mit E-Mail vom 05.07.2019 übersandte die Stadträtin S. für die Klägerin einen Beitrag zum Amtsblatt vom 10.07.2019 an das Pressereferat der Stadt Konstanz. Dieser hatte - in seiner zuletzt übersandten Fassung - den folgenden Wortlaut:

„Harrison ist Konstanzer“

So lautet der Titel der Petition, die eine Ausbildungsduldung für Harrison Eijke Chukwu fordert. Der 39-jährige Nigerianer floh 2010 vor gewalttätigen Auseinandersetzungen in seiner Heimatregion, in deren Verlauf er unter anderem Zeuge der Ermordung seines jüngeren Bruders und Arbeitgebers wurde. Trotz dieser traumatischen Erfahrung erhielt er kein Asyl. Harrison lebt seit 8 Jahren im Landkreis Konstanz und ist allen, die das Café Mondial besuchen, als geschätzter und wichtiger ehrenamtlicher Mitarbeiter bekannt. Nun droht die endgültige Abschiebung, obwohl er einen Ausbildungsplatz hat. Vor einem Jahr hat sich der Kreistag Konstanz zu diesem Thema positioniert und einen Antrag der Linkspartei einstimmig verabschiedet, Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit - unabhängig von ihren Herkunftsländern - ein Bleiberecht zu erteilen. Es ist beschämend, dass selbst um eine solche Ausbildungsduldung gekämpft werden muss, um die Abschiebung in ein vom Bürgerkrieg gebeuteltes Land zu verhindern. Wir bitten deshalb um weitere Unterstützung für die Petition „#harrisonistkonstanzer - Ausbildungsduldung für Harrison!“, die bisher 1.852 Personen unterzeichnet und sich damit für eine sichere Zukunft Chukwus ausgesprochen haben (Stand 05. Juli).“

Mit E-Mail vom 05.07.2019 fragte das Pressereferat der Stadt Konstanz daraufhin Frau S., ob sie noch einen anderen Text habe. Das Problem sei, dass Harrison (im Folgenden: H. bzw. Herr C.) nicht in Konstanz wohnhaft sei und man damit nicht über eine Angelegenheit der Gemeinde, sondern des Landkreises spreche.

Im weiteren E-Mail-Verkehr zwischen der Klägerin und der Gemeindeverwaltung vom 05.07.2019 bis zum 15.07.2019 legte die Klägerin im Wesentlichen dar, dass es sich aus ihrer Sicht um eine lokale Angelegenheit handle, da die Petition vom dortigen Café Mondial gestartet worden sei, der Betreffende lange in Konstanz gelebt habe und dies auch wieder vorhabe. Außerdem befinde sich die angestrebte Ausbildungsstelle ebenfalls in Konstanz. Einen anderen Text habe sie nicht und bitte darum, unter ihrem Logo den ihr zustehenden Platz im kommenden Amtsblatt frei zu lassen. Sie bitte um Stellungnahme der Verwaltung zum vorliegenden Vorfall im öffentlichen Teil der Gemeinderatssitzung am 17.07.2019. Sachkundige Juristen seien völlig anderer Meinung als das Pressereferat und bezeichneten diesen Vorgang als Zensur.

Das Pressereferat der Stadt Konstanz legte in dem genannten E-Mail-Verkehr im Wesentlichen dar, dass der Beitrag nicht als Fraktionsbeitrag im Amtsblatt gedruckt werden könne. Der betreffende Rechtsanspruch der Fraktionen beziehe sich auf Angelegenheiten der Gemeinde. Das Darlegungsrecht bestehe daher nicht für Angelegenheiten außerhalb des kommunalen Wirkungskreises, also nicht für landes-, bundes- oder europapolitische Angelegenheiten. Weder bezüglich der ausländerrechtlichen Problematik noch bezüglich der Petition des Café Mondial sei eine Zuständigkeit der Gemeinde vorhanden. Bei der ausländerrechtlichen Problematik liege die Zuständigkeit beim Landratsamt. Dass Herr C. im Café Mondial ehrenamtlich arbeite ändere nichts daran, dass die Gemeinde hier nicht zuständig sei.

Am 01.08.2019 hat die Klägerin Klage erhoben. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass die Klage zulässig und insbesondere als Feststellungsklage statthaft sei. Die Rechtswidrigkeit der Verweigerung der Veröffentlichung sei ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis. Ein qualifiziertes Feststellungsinteresse bestehe, da Wiederholungsgefahr vorliege. Es sei bereits in der Vergangenheit zu Auseinandersetzungen zwischen ihr und der Stadt Konstanz rund um die Reichweite kommunaler Äußerungsmöglichkeiten in Angelegenheiten Geflüchteter gekommen,

insbesondere bei einem Konflikt im Jahr 2017 um die Verabschiedung einer Resolution zu Abschiebungen nach Afghanistan. Darüber hinaus befänden sich mehrere Aufnahmeeinrichtungen in Konstanz. Schließlich komme die Stadt Konstanz im Grundsatz ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung von Anschlussunterbringungen nach. Regelmäßig würden Geflüchtete aus Einrichtungen in Konstanz abgeschoben. Es bestehe auch ein Rechtsschutzbedürfnis. Es sei davon auszugehen, dass die Stadträtin S. mit ihren Schreiben vom 05.07.2019 und vom 15.07.2019 eine Entscheidung des Beirats Amtsblatt im Sinne der Ziffer 3.5 des Redaktionsstatuts verlangt habe. Jedenfalls sei die Herbeiführung einer Entscheidung des Beirats nicht Voraussetzung für ein bestehendes Rechtsschutzbedürfnis. Die Klage sei auch begründet, da die Verweigerung des Abdrucks des Amtsblattbeitrags rechtswidrig gewesen sei. Der vorgeschlagene Beitrag habe nicht gegen eine Regelung des Redaktionsstatuts verstoßen. Der vorliegende Beitrag thematisiere auch eine Angelegenheit der Gemeinde. Dem Wortlaut des § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO nach reiche die reine Verbandszuständigkeit aus. Dies bestätigten die Gesetzeshistorie und der systematische Vergleich mit § 34 Abs. 1 Satz 5 GemO. Eine einschränkende Auslegung sei auch nicht unter Berücksichtigung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und § 3a UWG geboten. Die danach erforderliche Beschränkung kommunaler Publikationen auf ihre jeweilige Aufgabensphäre beschränke sich dem Bundesgerichtshof zufolge ausdrücklich auf diejenigen Publikationsanteile, die staatlich verantwortet seien. Eine Angelegenheit der Gemeinde liege vor. Es sei ausdrücklich Recht und Aufgabe der Gemeinde, Stellung zu überörtlichen Vorgängen zu nehmen, die Auswirkungen auf den Bereich der Gemeinde hätten. Im Fall von gemeindlichen Stellungnahmen stelle die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung niederschwellige Prüfungsanforderungen an die Feststellung des spezifischen Ortsbezugs. Dies müsse erst Recht dann gelten, wenn es sich nicht um Resolutionen der ganzen Gemeinde in ihrer Funktion als Gebietskörperschaft und damit Hoheitsträger, sondern um die Stellungnahme einer Gemeinderatsfraktion als Gruppierung politischer Prägung handle. Dies habe der Gesetzgeber gerade berücksichtigen wollen, als er § 20 Abs. 3 GemO geschaffen habe. Die Frage der Abschiebung bzw. Aufenthaltsgestattung für H. sei zwar Zuständigkeit der Asylverwaltung. Allerdings habe diese Entscheidung essentielle Auswirkungen auf die Stadt Konstanz, die dort lebenden Bürgerinnen und Bürger und nicht zuletzt auf H. selbst. Dieser sei in der Konstanzer Bürgerschaft gut integriert. Das Café Mondial, in dem er ehrenamtlich tätig werde und das auf seine Unterstützung

angewiesen sei, sei eine Konstanzer Einrichtung. Einen Großteil seines Aufenthalts in Deutschland habe H. in Konstanz verbracht. Schließlich solle seine Ausbildung in Konstanz erfolgen. Diese enge Bindung zeige sich auch in dem breiten Medienecho in der Lokalpresse, das die für ihn gestartete Petition und ihre eigene Unterstützung erzielt habe. Die Entscheidung betreffe auch die Konstanzerinnen und Konstanzer, die sich tagtäglich für sein Bleiberecht einsetzten. Schließlich habe die Entscheidung auch nachhaltige Auswirkungen auf kommunale Aufgaben, insbesondere die Unterstützung von Geflüchteten bei Integration und Spracherwerb im Rahmen der Schulträgerschaft, über das Ausländeramt und den Integrationsbeauftragten der Stadt. Das Café Mondial werde zwar ehrenamtlich durch Konstanzer Bürgerinnen und Bürger betrieben, finde sich aber in Räumlichkeiten, die von der Stadt angemietet worden seien. Projekte dieser Einrichtung, insbesondere Integrationsprojekte, fördere die Stadt wiederholt. Mit der Anschlussunterbringung falle darüber hinaus ein wesentlich integrationsförderndes Moment in den Aufgabenkreis der Kommune. Besonders Projekte zur Ausbildungs- und Arbeitsförderung von Geflüchteten seien im Regelfall lokal angesiedelt und hätten örtlichen Bezug - schon deshalb, weil die Ausbildungsbetriebe in den Kommunen tätig würden. Sogar die Stadt beschäftige in ihren Technischen Betrieben Geflüchtete auf 1-Euro-Basis, um sie auf den Arbeitsalltag in Deutschland vorzubereiten. Die Abschiebung eines gut integrierten, ausbildungsbereiten Geflüchteten mit langer Duldungsdauer in Deutschland, zumeist in Konstanz, schmälere die Bereitschaft von Kommunen und kommunal verwurzelten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, Investitionen in die berufliche Integration von Geflüchteten zu tätigen. Dieser klare kommunale Bezug trete auch im eingereichten Amtsblattbeitrag hervor. Verschiedene kommunale Gremien und auch der Beklagte selbst hätten sich mit dem Schicksal von H. befasst. Der Runde Tisch zur Begleitung von Flüchtlingen der Stadt Konstanz habe unter dem 06.08.2019 eine Solidaritätsadresse an die Härtefallkommission des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration gesandt. Am 14.07.2020 hätten der Beklagte und der Erste Bürgermeister ein Schreiben an den Petitionsausschuss des Landtages von Baden-Württemberg übersandt, mit dem sie eine am 24.06.2020 im Petitionsausschuss eingereichte Petition unterstützt hätten. Sie hätten sich dabei auf eine Unterstützerunterschriftenliste der Konstanzer Bürgerinnen und Bürger berufen. Insgesamt hätten 2.400 Konstanzerinnen und Konstanzer die Petition unterstützt, darunter viele Personen des politischen und öffentlichen Lebens. Mehrere

Gemeinderatsfraktionen und politische Akteure hätten sich der Petition angeschlossen, darunter die Freie Grüne Liste, die Grünen im Landkreis Konstanz, die Klägerin und ein CDU-Stadtrat. Am 19.11.2020 habe der Beklagte den Fall in nicht-öffentlicher Sitzung des Gemeinderats und sodann in einem Interview mit dem Südkurier anlässlich einer Berichterstattung vom 01.12.2020 adressiert. Aufgrund dieses breiten gesellschaftlichen Engagements, getragen durch die Stadt und ihre Bürgerinnen und Bürger, bestehe für H. eine Bleibeperspektive.

Die Klägerin beantragt,

festzustellen, dass die Ablehnung des Abdrucks des Beitrags „Harrison ist Konstanzer“ im Amtsblatt der Stadt Konstanz vom 10.07.2019 rechtswidrig war.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, die Klage sei unzulässig. Der Klägerin fehle ein besonderes, qualifiziertes Interesse an der begehrten Feststellung. Der Vorgang weise bereits im Sachverhalt so viele Besonderheiten auf, dass insoweit keine Wiederholungsgefahr durch einen vergleichbaren Sachverhalt angenommen werden könne. Soweit die Klägerin auf einen Vorgang im Jahr 2017 verweise, unterscheide dieser sich wesentlich von dem vorliegenden Einzelfall. Eine Wiederholungsgefahr ergebe sich auch nicht aus dem Umstand, dass sie in ihrem Stadtgebiet Geflüchtete unterbringe oder dass aus Konstanz Geflüchtete abgeschoben würden. Der Beitrag habe keine im Stadtgebiet wohnhafte Person betroffen. Ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis liege nicht zugrunde. Der Klägerin fehle überdies das Rechtsschutzbedürfnis, da sie die ihr vorab zustehende Möglichkeit der Klärung innerhalb der Gemeinde nach Ziffer 3.5 des Redaktionsstatuts nicht genutzt habe. Die anschließenden Äußerungen der Stadträte hätten keinen Anlass gegeben, hierin einen Antrag auf Einberufung des Beirats zu sehen. Die Klage sei auch unbegründet. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf Veröffentlichung ihres Beitrags, da er mangels spezifischen Ortsbezugs keine Angelegenheit der Gemeinde betroffen habe. Eine Entscheidungszuständigkeit der Gemeinde sei unstreitig nicht gegeben. Bei der zu beurteilenden Angelegenheit fehle es allerdings auch an einer Befassungskompetenz. Auch bei öffentlichen Äußerungen der Fraktionen könnten keine geringeren Prüfungsmaßstäbe gelten. In der Gesetzesbegründung werde darauf

hingewiesen, dass den Fraktionen keine Rechte eingeräumt werden könnten, die über die Rechte des Gesamtgemeinderats hinausgingen. Der Betroffene, der von der Petition habe unterstützt werden sollen, habe zum einen zu diesem Zeitpunkt im Landkreis und nicht in der Stadt Konstanz gewohnt. Seit Ende 2019 sei er bei der Stadt Konstanz angemeldet. Die Gemeinden seien auf die Belange der gemeinsamen Interessen und Bedürfnisse ihrer Einwohner beschränkt. Auch der Umstand, dass der Betroffene sich als Privatperson im Stadtgebiet ehrenamtlich engagiert oder dort möglicherweise einen Ausbildungsplatz in Aussicht habe, beinhalte zwar einen Bezug zur Gemarkung der Stadt Konstanz, dies allein erfülle aber nicht die Kriterien einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Gleiches gelte für die Interessen des Café Mondial, bei welchem es sich nicht um eine öffentliche Einrichtung der Stadt handle. Diese stelle lediglich die Räume zur Verfügung. Die Online-Petition beschränke sich ebenfalls nicht auf das Stadtgebiet. Der mögliche Freundeskreis des Betroffenen und die Unterstützer der Petition aus dem Stadtgebiet seien nicht anders betroffen als mögliche Freunde an einem anderen Ort oder die nicht ortsansässigen Unterstützer der Online-Petition. Ebenso wenig sei es eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, einen Vorgang publik zu machen, um ihn einem größeren Kreis bekannt zu machen. Es handle sich auch nicht um zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Klägerin. § 32a GemO mache hierfür Vorgaben und setze sowohl die Verbandskompetenz als auch die Entscheidungszuständigkeit des Gemeinderates voraus. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sei deutlich von der der Parteien abzugrenzen. Die Integrationsaufgaben der Stadt unterschieden sich nicht von denen anderer Gemeinden und seien nicht geeignet, den spezifischen Ortsbezug für die konkrete Angelegenheit zu begründen. Vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass die Beiträge der Fraktion zugleich die Wahrnehmung einer öffentlich-rechtlich eingeräumten Befugnis darstellten.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Akten des Beklagten (1 Heft Verfahrensakten) sowie die Gerichtsakten verwiesen. Diese waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig (I.) und begründet (II.).

I. Die Klage ist zulässig.

1. Sie ist insbesondere als Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO statthaft. Ein im kommunalverfassungsrechtlichen Organstreit feststellungsfähiges Rechtsverhältnis besteht zwischen den Beteiligten, wenn sie sich aus Anlass eines konkreten Sachverhalts über Bestand und Reichweite zwischenorganschaftlicher Rechte und Pflichten streiten (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.02.1990 - 1 S 588/89 - juris Rn. 16; vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.12.1987 - 1 S 2832/86 - NVwZ-RR 1989, 153 f.). Dies ist vorliegend der Fall, da die Klägerin darauf abzielt, die Verletzung ihrer organschaftlichen Befugnisse aus § 20 Abs. 3 GemO durch den Oberbürgermeister - als Leiter der Gemeindeverwaltung und mithin des Pressereferats - durch die Ablehnung ihres Beitrags festzustellen (vgl. auch Haug, in: BeckOK KommunalR BW, 12. Ed., Stand 01.01.2021, § 20 GemO Rn. 28).

2. Die Klägerin hat auch ein hinreichendes Feststellungsinteresse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO. Da der Ablehnung des Abdrucks des konkreten Beitrags in der betreffenden Ausgabe des Amtsblatts - auch im Hinblick auf die nunmehr fehlende Aktualität des Beitrags - keine rechtliche Wirkung im Sinne einer Beschwer mehr zukommt, ist ein berechtigtes Feststellungsinteresse nur anzunehmen, wenn eine konkrete Wiederholungsgefahr besteht, wenn die begehrte Feststellung für die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen erheblich ist oder wenn die Maßnahme diskriminierende Wirkung hatte und die Klägerin ein schutzwürdiges Rehabilitierungsinteresse besitzt. Der Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr begründet ein berechtigtes Interesse nur dann, wenn die hinreichend bestimmte Gefahr besteht, dass unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen eine gleichartige Maßnahme ergehen wird (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 04.08.1993 - 1 S 1888/92 - juris Rn. 17 f. m.w.N.). Dies setzt voraus, dass es nicht nur abstrakt denkbar, sondern konkret möglich erscheint, dass sich in Zukunft ein gleichgelagerter Sachverhalt ergibt. Nicht erforderlich ist dabei eine in jeder Hinsicht identische Entscheidungssituation. Es genügt, dass in absehbarer Zeit mit im Wesentlichen gleichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen zu rechnen ist, für welche die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des betreffenden Organhandelns von richtungsweisender Bedeutung ist (vgl. VGH Baden-Württemberg,

Beschluss vom 29.03.1993 - 1 S 118/93 - juris Rn. 5 m.w.N.). Welche tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Wesentlichen unverändert bleiben müssen, um ein Feststellungsinteresse im Sinne einer Wiederholungsgefahr annehmen zu können, ist nicht generell, sondern in Bezug auf die konkrete Maßnahme, deren Rechtswidrigkeit festgestellt werden soll, zu beurteilen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 04.08.1993, a.a.O. Rn. 19).

Nach diesen Maßstäben ist vorliegend eine Wiederholungsgefahr schon deshalb zu bejahen, weil die Klägerin sich nach wie vor kommunalpolitisch für das Aufenthaltsrecht des betreffenden Ausländers einsetzt und diesbezügliche Petitionen unterstützt. Auch hat sie überzeugend dargelegt, dass sie sich unabhängig vom konkreten Fall weiterhin mit Fragen der Migration und der Integration auf kommunaler Ebene befasst, so dass sie bei - zu erwartenden - weiteren drohenden Abschiebungen aus Konstanz bzw. dem Konstanzer Umland an vergleichbaren Veröffentlichungen im Amtsblatt interessiert wäre.

3. Die Zulässigkeit der Klage steht ferner nicht entgegen, dass die Klägerin nach Ziffer 3.5 Satz 3 und 4 des Redaktionsstatuts bei Ablehnung eines Fraktionsbeitrags durch das Presseamt eine Entscheidung des Beirats Amtsblatt hätte verlangen können, der aus den Mitgliedern des Ältestenrats besteht und innerhalb von zwei Wochen zusammentritt. Dieses Verfahren ist einer Klageerhebung zunächst nicht im Sinne eines zwingenden Vorverfahrens vorgeschaltet (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 26.11.1992 - 7 C 21.92 - juris Rn. 10). Es stellt bereits dem Wortlaut des Redaktionsstatuts nach lediglich eine Möglichkeit zur gemeindeinternen Klärung diesbezüglicher Streitigkeiten dar. Es bietet auch keine einfachere und schnellere oder effizientere Möglichkeit zur Realisierung des begehrten Rechtsschutzes, die dem Rechtsschutzbedürfnis entgegenstehen würde (vgl. hierzu allgemein Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, Vorb § 40 Rn. 48 ff. m.w.N.; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 15. Auflage 2019, Vorbemerkungen §§ 40-53 Rn. 12 m.w.N.). Denn dies würde voraussetzen, dass der alternative Weg eindeutig vorzugswürdig ist; eine Kompensation kleinerer Nachteile des alternativen Rechtsschutzes durch größere Vorteile ist in diesem Zusammenhang nicht möglich (vgl. hierzu näher Rennert, a.a.O.). Zwar stellt die Anrufung des Beirats Amtsblatt grundsätzlich eine sachgerechte Möglichkeit zur zeitnahen Klärung von Fragen bei der gemeindeinternen Handhabung

des Veröffentlichungsrechts dar. Dieses Verfahren ist aber schon angesichts seines kommunalpolitischen Charakters gegenüber dem gerichtlichen Rechtsschutz nicht eindeutig vorzugswürdig. Zudem hätte die Klägerin hierdurch allenfalls die zeitnahe Veröffentlichung des konkreten Beitrags, nicht aber das mit der vorliegenden Klage verfolgte weitere Rechtsschutzziel einer möglichst weitreichenden Klärung der Reichweite des Veröffentlichungsrechts in derartigen Konstellationen erreichen können. Greifbare Anhaltspunkte dafür, dass die unmittelbare Klageerhebung vor Anrufung des Beirats treuwidrig gewesen sein könnte, wie der Beklagte sinngemäß vorbringt, sind im Übrigen nicht ersichtlich. Es kann daher dahinstehen, ob die E-Mails der Klägerin in Reaktion auf die Ablehnung ihres Beitrags als Anrufung des Beirats Amtsblatt zu verstehen waren.

II. Die Klage ist auch begründet. Die Klägerin hat Anspruch auf die Feststellung, dass die Ablehnung des Abdrucks des Beitrags „Harrison ist Konstanzer“ im Amtsblatt der Stadt Konstanz vom 10.07.2019 rechtswidrig war. Die Ablehnung verstößt gegen ihr Veröffentlichungsrecht aus § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO.

1. Nach § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO ist den Fraktionen des Gemeinderats Gelegenheit zu geben, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde im Amtsblatt darzulegen, wenn die Gemeinde - wie hier - ein eigenes Amtsblatt herausgibt, das sie zur regelmäßigen Unterrichtung der Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde nutzt. Der Gemeinderat regelt in einem Redaktionsstatut für das Amtsblatt das Nähere, insbesondere den angemessenen Umfang der Beiträge der Fraktionen (§ 20 Abs. 3 Satz 2 GemO). Diese Regelung ist im systematischen Zusammenhang mit § 32a Abs. 2 Satz 1 und 2 GemO zu sehen, den § 20 Abs. 3 GemO ergänzt und konkretisiert (vgl. Aker/Hafner/Notheis, GemO/GemHVO Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2019, § 20 GemO Rn. 9). Danach wirken Fraktionen bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderats mit. Sie dürfen insoweit ihre Auffassungen öffentlich darstellen. Die Fraktionen können sich dementsprechend zu den Themen äußern, bezüglich derer der Gemeinderat eine Befassungskompetenz hat (vgl. Kunze/Bronner/Katz, GemO Baden-Württemberg, Loseblatt, Stand Oktober 2020, § 20 Rn. 34; vgl. auch Aker/Hafner/Notheis, a.a.O., § 20 GemO Rn. 9 f., 13; Haug, a.a.O., § 20 GemO Rn. 24). Diese Maßgabe geht zwar aus dem Wortlaut des § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO

nicht hervor, ergibt sich aber aus der Funktion der Fraktionen und dem Zusammenhang mit § 32a Abs. 2 Satz 1 und 2 GemO, der die von der Gemeindeordnung vorgesehene Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen dahingehend beschränkt (vgl. Aker/Hafner/Notheis, a.a.O., § 32a GemO Rn. 14). Denn bei dem Veröffentlichungsrecht geht es im Kern um die Möglichkeit, dass sich die politischen Akteure mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt an die Bürger wenden, die sich über die Arbeit im Gemeinderat informieren wollen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28.04.2017 - 1 S 345/17 - juris Rn. 30).

Die demnach für die Reichweite des Veröffentlichungsrechts maßgebliche Befassungskompetenz des Gemeinderats ist im Hinblick auf seine grundsätzliche Allzuständigkeit in gemeindlichen Angelegenheiten (§ 24 Abs. 1 Satz 2 GemO) allerdings deckungsgleich mit der Befassungskompetenz der Gemeinde selbst. Sie reicht daher insbesondere weiter als seine Beschlusskompetenz (vgl. etwa § 21 Abs. 1 GemO: „Zuständigkeit des Gemeinderats“; vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 18.10.2010 - 1 S 2029/10 - juris Rn. 7 f. zum „Aufgabengebiet des Gemeinderats“ in § 34 Abs. 1 Satz 5 GemO), so dass die Fraktionen auch zum Aufgabenbereich des Bürgermeisters (§ 44 GemO), also insbesondere auch zu Weisungsaufgaben im Amtsblatt Stellung beziehen können, wobei die gesetzlichen Schranken wie insbesondere die Vertraulichkeit nichtöffentlicher Sitzungen und schutzwürdige Interessen Dritter zu beachten sind (vgl. Kunze/Bronner/Katz, a.a.O.). Im Unterschied zur Unterrichtungspflicht des Gemeinderats nach § 20 Abs. 1 GemO müssen sich Beiträge der Fraktionen auch nicht auf allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde beziehen, weshalb sie sich im Amtsblatt unabhängig von der Gewichtigkeit äußern können (vgl. Aker/Hafner/Notheis, a.a.O., § 20 GemO Rn. 10; Kunze/Bronner/Katz, a.a.O.).

Aus der begrenzten Verbandskompetenz der Gemeinde folgt indes, dass nur Veröffentlichungen der Fraktionen zu Themen mit spezifischem Bezug zu örtlichen Angelegenheiten der Gemeinde zulässig sind, nicht aber zu bundes- oder landespolitischen Themen, wie sich auch aus der Gesetzesbegründung ergibt (LT-Drs. 15/7265, S. 34; vgl. hierzu Aker/Hafner/Notheis, a.a.O., § 20 GemO Rn. 10). Die Befassungskompetenz der Gemeinde erstreckt sich nur auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Damit sind diejenigen

Bedürfnisse und Interessen gemeint, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen (st. Rspr., vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83 - juris Rn. 59 m.w.N.). Die Gemeinde erlangt aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nur ein kommunalpolitisches, kein allgemeines politisches Mandat, ebenso wie sie selbst weder Inhaberin grundrechtsgeschützter politischer Freiheit noch Sachwalterin der grundrechtlichen Belange ihrer Bürger ist. Eine gemeindliche Stellungnahme muss demnach auch und gerade, wenn sie den Kompetenz- und Zuständigkeitsbereich sonstiger Stellen der vollziehenden Gewalt betrifft, in spezifischer Weise ortsbezogen sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 - 7 C 37.89 - juris Rn. 20 m.w.N.). Zugleich ist anerkannt, dass die verfassungsrechtliche Regelung der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit für eine bestimmte Materie bei der Bestimmung des gemeindlichen Befassungsrechts keine entscheidende Rolle spielt. Die Befassungskompetenz der Gemeinde setzt daher jedenfalls immer dann ein, wenn überörtliche Entscheidungen die Aufgaben des durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten eigenen Wirkungskreises, aber auch des übertragenen Wirkungskreises in tatsächlicher Hinsicht berühren können (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.05.1984 - 1 S 474/84 - VBIBW 1984, 312 = BeckRS 9998, 45132).

Weitergehende, vorliegend beachtliche Einschränkungen des Veröffentlichungsrechts der Fraktionen nach § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO bestehen nicht. Etwas anderes ergibt sich insbesondere nicht aus § 3a UWG und dem Gebot der Staatsferne der Presse bei gemeindlichen Publikationen (vgl. insbes. BGH, Urteil vom 20.12.2018 - I ZR 112/17 - juris Rn. 25 ff.). Insoweit ist anerkannt, dass auch Fraktionsbeiträge schon im Hinblick auf die gesetzliche Regelung in § 20 Abs. 3 GemO ohne Weiteres zulässig sind (vgl. hierzu nur Schröder, Die lauterkeitsrechtliche Rechtsprechung zu kommunalen Amtsblättern (Teil 1), WRP 2020, 1144 (1148) m.w.N.).

Vor diesem Hintergrund ist bei der Beurteilung, ob ein Fraktionsbeitrag einen hinreichenden Bezug zur örtlichen Gemeinschaft aufweist, der jeweilige Beitrag in seinem Gesamtgepräge unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls zum Zeitpunkt der Veröffentlichung zu würdigen. Weist ein Beitrag wie hier einen

erheblichen Individualbezug auf, liegt eine Angelegenheit der Gemeinde im Sinne des § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO nach Auffassung der Kammer regelmäßig nur vor, wenn der Betreffende im Zusammenhang hiermit in der örtlichen Gemeinschaft in Erscheinung getreten ist. Ist der Betreffende selbst nicht Einwohner der Gemeinde, kann ein entsprechender Ortsbezug gleichwohl durch ein nachhaltiges und besonders intensives Wirken in der spezifischen örtlichen Gemeinschaft begründet werden. Dieser Ortsbezug muss allerdings auch im konkreten Beitragstext erkennbar zum Ausdruck kommen, wobei im Hinblick auf die Funktion des Amtsblatts und der Fraktionsbeiträge auf den objektivierten Empfängerhorizont eines Einwohners der Gemeinde abzustellen ist.

2. Nach diesem Maßstab hat der Beitrag der Klägerin einen hinreichenden Bezug zu Angelegenheiten der Gemeinde aufgewiesen.

Vorliegend ist zu berücksichtigen, dass der betreffende Ausländer, für dessen Ausbildungsduldung sich die Fraktion in ihrem Beitrag ausspricht, zwar zum Zeitpunkt der angestrebten Veröffentlichung am 10.07.2019 selbst nicht (mehr) in der Stadt Konstanz wohnte, sondern bis Ende 2019 in Öhningen (Landkreis Konstanz) gemeldet war. Dieser Umstand wird vorliegend jedoch dadurch kompensiert, dass der Betreffende durch seinen langjährigen Aufenthalt in der Stadt Konstanz, sein dortiges Engagement und die Bemühungen um seine dortige Integration einen besonders starken Bezug zur örtlichen Gemeinschaft der Stadt Konstanz aufweist, in welcher er über viele Jahre nachhaltig in Erscheinung getreten ist. So ist zunächst festzustellen, dass er bereits in den Jahren 2011 bis 2015 in der Stadt gemeldet war und sich auch nach seinem - unfreiwilligen, durch eine ausländerrechtliche Zuweisung begründeten - Wohnsitzwechsel dauerhaft und nachhaltig in der örtlichen Gemeinschaft eingebracht hat, insbesondere indem er sich ehrenamtlich im Konstanzer Café Mondial engagierte, einem „Kreativraum und Begegnungsort“, in dem ein Austausch mit und zwischen Migrantinnen und Migranten ermöglicht werden soll (vgl. nur <https://cafe-mondial.org/>). Die Räumlichkeiten des Café Mondial werden zudem nach dem übereinstimmenden Vorbringen der Beteiligten von der Stadt Konstanz finanziert. Wie der Beklagte selbst in seinem ein Aufenthaltsrecht für Herrn C. unterstützenden Schreiben an den Petitionsausschuss des Landtags vom 14.07.2020 ausgeführt hat, sieht auch er in dessen Engagement im Café Mondial einen Beitrag „zur Stärkung des

gesellschaftlichen Zusammenhalts in unserer Stadt“. Der Beklagte stellt in dem Schreiben weiterhin einen Bezug zur städtischen Integrationspolitik her, wenn er anmahnt, dass die drohende Abschiebung „aus gesellschaftspolitischer Sicht schwere Folgen“ habe und darlegt, dass man „unseren Betrieben und ehrenamtlichen Helfern nicht vermitteln“ könne, „warum ihre Bemühungen um die Integration der Neuzugewanderten in unserer Stadt mit vermeidbaren Abschiebungen zunichte gemacht“ würden. Zudem befand sich der Ausbildungsplatz, den der Betreffende in Aussicht hatte, in einem gastronomischen Betrieb in der Stadt Konstanz und mithin in einem „Mangelberufsektor“, wie der Beklagte in seinem Schreiben vom 14.07.2020 betont hat. Der Fall weist insofern auch gewisse Bezüge zur städtischen Wirtschaftspolitik auf. Die starke Beziehung des Betreffenden zur örtlichen Gemeinschaft wird im Übrigen unterstrichen durch die breite öffentliche Aufmerksamkeit, die seine Situation in der Konstanzer Bürgerschaft gefunden hat, welche - wenn auch erst nach der Ablehnung des Beitrages der Klägerin - sogar zur aktiven Unterstützung durch den Beklagten im Petitionsausschuss des Landtags und einem Schreiben des Konstanzer Runden Tisches zur Begleitung von Flüchtlingen (bestehend u.a. aus Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen des Stadtrats, Ausländerbehörden des Landkreises Konstanz und der Stadt Konstanz) an die Härtefallkommission (vgl. § 23a AufenthG) geführt hat.

Die maßgeblichen Bezüge zur örtlichen Gemeinschaft wurden auch hinreichend deutlich im Beitrag der Klägerin thematisiert. Als zentrales Anliegen wurde darin die Gewährung einer Ausbildungsduldung für den Betreffenden genannt, wobei auch das Vorhandensein eines Ausbildungsplatzes erwähnt wurde. Zwar wurde nicht ausdrücklich ausgeführt, dass dieser sich im Stadtgebiet befindet. Zur Überzeugung des Gerichts war dieser Umstand für einen durchschnittlichen Gemeindegewohner angesichts der breiten öffentlichen Aufmerksamkeit und Medienberichterstattung über die konkrete Situation des Betreffenden jedoch erkennbar. Entsprechendes gilt für den langjährigen Aufenthalt des Betreffenden in der Stadt. Zwar wurde im Text nur erwähnt, dass Herr C. „seit 8 ½ Jahren im Landkreis Konstanz“ lebe. Dass er einen Großteil dieser Zeit in der Stadt Konstanz selbst gewohnt hat, war für einen durchschnittlichen Gemeindegewohner aber ebenfalls ersichtlich.

Unter Berücksichtigung dieser Umstände ist die Klägerin zu Recht davon ausgegangen, dass ihr Beitrag eine Angelegenheit der Gemeinde behandelt. Etwas anderes ergibt sich im Hinblick auf die oben dargelegten Grundsätze des gemeindlichen Befassungsrechts auch nicht daraus, dass die im Beitrag der Klägerin thematisierten hoheitlichen Maßnahmen - die Ablehnung eines Asylantrags, die geforderte Ausbildungsduldung, die drohende Abschiebung und die vom Kreistag verabschiedete Stellungnahme, wonach Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit ein Bleiberecht zu erteilen sei - nicht in den Zuständigkeitsbereich der Stadt Konstanz fallen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.05.1984 - 1 S 474/84 - a.a.O.).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Berufung ist gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, weil die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Denn die hier entscheidungserhebliche Frage der Reichweite des Veröffentlichungsrechts der Fraktionen nach § 20 Abs. 3 Satz 1 GemO ist bisher in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg nicht abschließend geklärt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Entscheidung ist die Berufung an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg gegeben. Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Freiburg, Habsburgerstraße 103, 79104 Freiburg, innerhalb eines Monats nach Zustellung einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte, Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Beschluss vom 10.05.2021

Der Streitwert für das Verfahren wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG und in Orientierung an Ziff. 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit von 2013 (abgedruckt u.a. bei Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, Anh § 164) auf

10.000,-- EUR

festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung

Bezüglich der Streitwertfestsetzung kann Beschwerde eingelegt werden, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes **zweihundert Euro** übersteigt. Die Beschwerde ist schriftlich oder in elektronischer Form (siehe Hinweis) oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim Verwaltungsgericht Freiburg, Habsburgerstraße 103, 79104 Freiburg, einzulegen. Sie ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von 6 Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird; ist der Streitwert jedoch später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Beschlusses eingelegt werden.

Hinweis:

Hinsichtlich der Anforderungen an das elektronische Dokument und seine Übermittlung wird auf § 55 a Verwaltungsgerichtsordnung verwiesen. Die Zusendung einer „schlichten“ E-Mail genügt nicht.

Wiestler

Reinig

Marwedel

Beglaubigt:



Huber

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle