

## Urteil und Öffentlichkeit: Pflichten der Justiz

OVG Bremen, Urt. v. 25.10.1988 (1 BA 32/88)

### Leitsätze

1. Die Entscheidung der Gerichtsverwaltung über den Antrag eines juristischen Fachverlages auf Übersendung veröffentlichungswürdiger Entscheidungen ist Verwaltungsakt.

2. Die Veröffentlichung (ober-)gerichtlicher Entscheidungen in Fachpublikationen hat - in der Summe des Geschehens - gravierende Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege in allen ihren Bereichen, die ohne fachöffentliche Information, Diskussion und Kritik nicht gewährleistet werden kann.

3. Die Sorge für eine angemessene Veröffentlichung von Entscheidungen ist richterliche Amtspflicht.

4. Für eine angemessene Veröffentlichung (ober-)gerichtlicher Entscheidungen hat der Staat auch als Gerichtsverwaltung Verantwortung zu übernehmen, weil er die äußeren Funktionsbedingungen der Rechtspflege zu gewährleisten hat. Die Verantwortlichkeit schließt die Gleichbehandlung der (Fach-)Verlage und die Wahrung der Pressefreiheit ein.

5. Der Staat als Gerichtsverwaltung darf das Tätigkeitsfeld der Fachveröffentlichung gerichtlicher Entscheidungen der privaten richterlichen Selbstregulierung aus Zweckmäßigkeitserwägungen überlassen, solange die gebotene Beobachtung ergibt, daß diese Organisationsform insgesamt zu einer das Gebot der Gleichbehandlung der interessierten Verlagsunternehmen und die Pressefreiheit wahren Veröffentlichungspraxis führt.

6. Veröffentlichten die Richter eines Gerichts durch private Nebentätigkeit in aufeinander abgestimmtem, gleichförmigen Verhalten Entscheidungen ausschließlich in einer einzigen Fachzeitschrift, so hat der Staat (Gerichtsverwaltung, Ministeraufsicht) durch geeignete Maßnahmen die Diskriminierung anderer Verlage auszugleichen. Dazu steht ihm ein ausreichendes Instrumentarium zur Verfügung. Die Erfahrung zeigt, daß ein sachgerechtes, nicht diskriminierendes Organisationsmodell der Veröffentlichungstätigkeit ohne gravierende Mehrbelastung des Geschäftsbetriebes möglich ist.

7. Fehlt es an diesem Ausgleich, so haben diskriminierte Verlagsunternehmen einen Rechtsanspruch auf (schematische) Gleichbehandlung mit dem privilegierten Verlag.

### Tatbestand

Die Beteiligten streiten um die Überlassung finanzgerichtlicher Entscheidungen an die Klägerin zu Veröffentlichungszwecken. In der mündlichen Verhandlung vor dem Obergericht ist, teilweise im Anschluß an das Ergebnis intensiver gerichtlicher Tatsachenaufklärung und deren präziser Erörterung, folgender Sachverhalt unstreitig geworden: Jedenfalls in der Zeit ab April 1986 (der davorliegende Zeitraum ist nicht überprüft worden) gibt es im Finanzgericht Bremen keine amtliche Aktivität der Gerichtsleitung und auch keine nebenberufliche Tätigkeit von Richtern, die auf eine allge-

meine und prinzipiell gleichmäßige Übersendung von Entscheidungen an Fachzeitschriften oder andere fachliche Publikationsorgane gerichtet ist. Statt dessen geben Richter des Finanzgerichts Entscheidungen ausschließlich an die im Verlag erscheinende Zeitschrift „Entscheidungen der Finanzgerichte“ (EFG) ab. Bis Ende 1986 sind auch Entscheidungen an den Bundesminister der Justiz zur juris-Dokumentation übersandt worden. Seit Beginn des Jahres 1987 ist dies nicht mehr geschehen. Die Dokumentationsstelle für die juris-GmbH befindet sich seit längerem beim Bundesfinanzhof in München. An diese Dokumentationsstelle haben das Finanzgericht Bremen sowie die Richter des Finanzgerichts keine Entscheidungen übersandt.

Die Senate des Finanzgerichts beschließen, ob eine Entscheidung veröffentlicht werden soll. Der Berichterstatter erarbeitet alsdann Leitsätze und überarbeitet die Entscheidung. Nach Billigung durch die anderen Senatsmitglieder leitet er die bearbeitete Entscheidung dem vom Verlag honorierten „EFG-Vertrauensmann“ zu. Dabei handelt es sich ebenfalls um einen Richter am Finanzgericht. Dieser gibt die Entscheidungen gesammelt an den Präsidenten des Finanzgerichts in dessen nebenberuflicher und vom Verlag honorierter Funktion eines „Hauptschriftleiters EFG“ weiter.

Anfragen anderer Fachzeitschriften nach vergleichbarer Belieferung mit veröffentlichungswürdigen Entscheidungen des Finanzgerichts bescheidet der Präsident des Finanzgerichts seit Jahren abschlägig. Nach einer auch die Entscheidungen der anderen Finanzgerichte umfassenden Absprache mit dem Verlag und der Dokumentationsstelle beim BFH bezieht die juris-GmbH die für die Dokumentation vorgesehenen Entscheidungen des Finanzgerichts Bremen von EFG, darf aber aufgrund weiterer Vereinbarungen mit dem Verlag nur Leitsätze und zusätzlich einen Hinweis auf die Fundstellen dokumentieren. Für die in juris gespeicherten Leitsätze von Entscheidungen des Finanzgerichts Bremen aus den letzten zwei Jahren wird ausnahmslos auf EFG als Fundstelle verwiesen. Daneben sind teilweise andere Fundstellen genannt; zu diesen Publikationsorganen sind die Entscheidungen nicht auf direktem Wege vom Finanzgericht Bremen oder einzelnen seiner Richter gelangt. Nach den Absprachen gibt es für die Aufnahme in die juris-Dokumentation neben dem Weg über EFG einen für nicht in EFG abgedruckte Entscheidungen gedachten weiteren Weg über die Dokumentationsstelle beim BFH. Dieser Weg wird - wie schon erwähnt worden ist - vom Finanzgericht Bremen oder einzelnen seiner Richter nicht genutzt.

Die Klägerin gibt einen „Informationsbrief des Steuerrechts“ unter der Bezeichnung „Steuertip“ heraus. Mit Schreiben vom 24.6.1986 und 3.7.1986 bat sie den Präsidenten des Finanzgerichts Bremen, ihr künftig gegen Übernahme sämtlicher Kosten von allen Urteilen, die von Mitgliedern der einzelnen Senate des Gerichts an andere Fachzeitschriften weitergegeben werden, eine Kopie zu übersenden. Der Präsident des Finanzgerichts lehnte dies mit Bescheid vom 4.7.1986 unter Hinweis auf „die beim Finanzgericht seit Jahren bestehende Veröffentlichungspraxis“ ab. Danach entschieden die beiden Senate jeweils darüber, ob ein Urteil oder eine andere Entscheidung zur

Veröffentlichung freigegeben werde. Geschehe dies, bilde der Berichterstatter in der Regel einen Leitsatz, den er den übrigen beiden Mitgliedern des Senats zur Kenntnis vorlege. Die ungekürzte Entscheidung werde mit dem so gebilligten Leitsatz an juris gesandt, wo sie in die Dokumentationen aufgenommen werde und damit der Allgemeinheit zur Verfügung stehe. Darüber hinaus stehe es dem Berichterstatter frei, ob er eine bearbeitete Fassung der Entscheidung in einer Fachzeitschrift veröffentlichen lasse. Dies geschehe in der Regel, und zwar in EFG. Besonders bedeutsame Fälle würden unabhängig davon über die Justizpressestelle der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. An Dritte würden Entscheidungen des Finanzgerichts Bremen nur übersandt, wenn diese ein berechtigtes Interesse daran geltend machen könnten und die Entscheidung nicht bereits anderweitig in der vorerwähnten Weise veröffentlicht worden sei. Den dagegen mit Schreiben vom 8.8.1986 erhobenen Widerspruch wies der Senator für Rechtspflege und Strafvollzug mit Widerspruchsbescheid vom 8.9.1986, auf dessen Inhalt wegen der näheren Begründung verwiesen wird, zurück. Die Klägerin hat am 19.9.1986 Klage erhoben: Ihr Begehren sei aus § 4 Abs. 1 BremPrG begründet. Danach sei die Beklagte verpflichtet, ihr als Organ der Presse in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse Auskünfte zu erteilen. Gerichtliche Entscheidungen, die die Beklagte selbst als bedeutsam bezeichne und deswegen zur Veröffentlichung freigebe, seien von öffentlichem Interesse im Sinne von § 4 Abs. 1 BremPrG. Entscheidungen, die die Benutzer von juris oder konkurrierenden Fachzeitschriften interessierten, seien auch für den Leserkreis des „Steuertip“ von Interesse. Zu einer Auskunftsverweigerung nach § 4 Abs. 2 BremPrG sei die Beklagte nicht berechtigt. Dem Steuergeheimnis könne durch Anonymisierung der Entscheidungen Rechnung getragen werden. Die mit der Überlassung der Urteile verbundenen administrativen Erschwernisse seien gegenüber dem Informationsanspruch der Klägerin zweitrangig und behebbar, zumal die Klägerin zu einer kostendeckenden Bezahlung bereit sei. Mit ihrer Weigerung verstoße die Beklagte zudem gegen Artikel 3 Abs. 1 GG. Die Beklagte sei verpflichtet, die zur Veröffentlichung freigegebenen Entscheidungen allen Vertretern der Presse, die sie haben wollten, zu gleichen Bedingungen, d.h. zeitgleich und zu gleichen Kosten, zur Verfügung zu stellen. Dagegen verstoße die Beklagte, indem sie juris und den Richtern des Finanzgerichts Entscheidungen zur Veröffentlichung überlasse, die Klägerin davon jedoch ohne rechtlich billigen Grund ausschließe. Alle Genannten seien Vertreter der Presse im Sinne von § 4 Abs. 1 BremPrG und wettbewerbsrechtlich Mitbewerber. Die juris-GmbH verkaufe die ihr überlassenen Entscheidungen zu hohen Preisen am Markt. Die Richter des Finanzgerichts verkauften die von ihnen bearbeiteten Entscheidungen an EFG.

Die Klägerin hat beantragt,

die Beklagte unter teilweiser Aufhebung der Bescheide vom 4.7. und 8.8.1986 zu verurteilen,

der Klägerin die Entscheidungen des Finanzgerichts Bremen gegen Erstattung der gesetzlich vorgesehenen Auslagen zeitgleich zur Veröffentlichung im „Steuertip“ in dem Umfang zur Verfügung zu stellen, in dem sie anderen nicht amtlichen Publikationsorganen oder Personen zur Veröffentlichung in solchen Organen zur Verfügung gestellt werden.

Die Beklagte hat beantragt,  
die Klage abzuweisen.

Sie hat ausgeführt: § 4 Abs. 1 BremPrG begründe keine Verpflichtung der bremischen Gerichte, die Vertreter der Presse fortlaufend über dokumentationswürdige Entscheidungen zu informieren. Der fortlaufenden und einheitlichen Information der Fachpresse über die Entwicklung der Rechtsprechung diene das Angebot der juris-GmbH. Auf § 4 Abs. 4 BremPrG könne die Klägerin ihr Begehren nicht stützen, da weder die Mitteilung von Entscheidungen des Finanzgerichts Bremen an Gerichte und Behörden des Bundes, die diese der juris-GmbH zur Verfügung stellten, noch die Veröffentlichung von Entscheidungen durch Richter des Finanzgerichts amtliche Bekanntmachungen im Sinne der Vorschrift seien. Das Finanzgericht Bremen übersende im übrigen mit Rücksicht auf das Rundschreiben des Bundesministers für Justiz vom 13.07.1987 - Az. 1511-7137/87 - seine Entscheidungen in Form eines vollständigen Entscheidungsabdrucks mit Leitsatz nur noch direkt an die für die Finanzgerichtsbarkeit zuständige Dokumentationsstelle beim Bundesfinanzhof (protokollierter Vortrag in der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 18. Dezember 1987). An die juris-GmbH würden Entscheidungen nicht unmittelbar übersandt. Die Übersendung an den Bundesfinanzhof sei Amtshilfe bei der Erfüllung der diesem obliegenden Dokumentationsaufgaben. Sie diene weder der Information der Öffentlichkeit noch der Information eines Mitbewerbers der Klägerin. Auch die Veröffentlichung von Entscheidungen des Finanzgerichts in EFG durch Mitglieder des Gerichts sei keine amtliche Bekanntmachung. Es handle sich vielmehr um eine - tradierte - rein privatwirtschaftliche Tätigkeit der einzelnen Richter mit Billigung der Kollegen des jeweiligen Senats, aber ohne Zutun der Gerichtsverwaltung. Der Staat sei insoweit nicht - insbesondere auch nicht im Hinblick auf das Wettbewerbsrecht - zum Handeln aufgerufen. Für irgendein regulierendes Handeln fehle die gesetzliche Grundlage.

Das Verwaltungsgericht Bremen - 2. Kammer - hat mit Urteil vom 18.12.1987 die Klage abgewiesen: Die Leistungsklage sei unbegründet, weil sich ein Anspruch auf Überlassung der finanzgerichtlichen Entscheidungen im Ergebnis weder aus einfach-gesetzlichen Bestimmungen des öffentlichen Rechts noch aus Verfassungsrecht ableiten lasse. Aufgrund von § 4 Abs. 1 BremPrG sei die Beklagte nur auf konkrete Anfrage der Presse zu einem bestimmten Vorgang verpflichtet, die für die Berichterstattung und Stellungnahme notwendigen Gesichtspunkte wahrheitsgemäß darzustellen. Diese Verpflichtung könne nur durch das Anfordern bestimmter Urteile im Einzelfall aktualisiert werden. Darauf beschränke sich die Klägerin jedoch nicht. § 4 Abs. 4 BremPrG komme als Anspruchsgrundlage nicht in Betracht, weil die Überlassung einer Gerichtsentscheidung zur publizistischen Verwertung keine förmliche Willensäußerung und infolge dessen keine amtliche Bekanntmachung sei. Auf den Gleichbehandlungsgrundsatz i.V.m. der Verwaltungspraxis der Beklagten könne sich die Klägerin ebenfalls nicht berufen. Die Klägerin werde durch die Weigerung des Präsidenten des Finanzgerichts, ihr die bezeichneten Entscheidungen zur Verfügung zu stellen, nicht willkürlich benachteiligt. Die Praxis des Finanzgerichts, die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen restriktiv zu handhaben, sei sachgerecht. Die juris-GmbH werde nicht gleichheitswidrig privilegiert. Die Belieferung der juris-GmbH mit Instanzrechtsprechung liege in der Verantwortung der Dokumentationsstelle

des Bundesfinanzhofs, der die Entscheidungen des Finanzgerichts in Amtshilfe zur Dokumentationszwecken übersandt würden. Auch die Berichterstatter des Finanzgerichts würden nicht gleichheitswidrig bevorzugt. Deren Veröffentlichungspraxis lasse sich nicht als Justizverwaltungshandeln qualifizieren. Zwischen der Veröffentlichungstätigkeit der Richter und der Gerichtsverwaltung bestehe kein Zusammenhang. Die Veröffentlichung erfolge im Rahmen einer privaten wissenschaftlichen Nebentätigkeit. Auch die Billigung der Veröffentlichung durch die übrigen Senatsmitglieder sei kein Justizverwaltungshandeln mit Außenwirkung, sondern sei dem Bereich kollegialen Zusammenwirkens zuzuordnen. Die Möglichkeit zur Veröffentlichung habe der jeweilige Berichterstatter auch nicht aufgrund eines Justizverwaltungshandelns erlangt. Er mache schlicht privaten Gebrauch von der ihm dienstlich verfügbaren Entscheidung. Dies sei nicht untersagt. Gleichbehandlung könne die Klägerin insoweit nicht beanspruchen, da sie nicht der Justizverwaltung angehöre. Im übrigen könne die Klägerin ihr Begehren auch nicht unmittelbar auf das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (Garantie der Pressefreiheit) stützen. Die Anfechtungsklage sei gleichfalls unbegründet. Die der Ablehnung zugrunde liegende Ermessensentscheidung in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 8.9.1986 lasse Ermessensfehler nicht erkennen.

Gegen dieses ihr am 29.3.1988 zugestellte Urteil hat die Klägerin am 12.4.1988 Berufung eingelegt: Die Klägerin sei entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts im Rahmen des § 4 Abs. 1 BremPrG nicht darauf beschränkt, ihr zufällig bekannt gewordene Entscheidungen jeweils im Einzelfall anzufordern. Entscheidungen des Finanzgerichts, von deren Existenz die Öffentlichkeit oder Fachöffentlichkeit nach Ansicht seiner Senate Kenntnis erhalten sollte, seien von öffentlichem Interesse im Sinne von § 4 Abs. 1 BremPrG. Überlasse man solche Entscheidungen den Mitgliedern des Gerichts zu Veröffentlichungszwecken, könne die Klägerin im Rahmen des § 4 Abs. 1 BremPrG ebenso Überlassung an sich verlangen. Zu dieser Überlassung sei die Finanzgerichtsverwaltung gegenüber der Klägerin auch unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Gleichbehandlung verpflichtet. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, den Berichterstattern würden die Urteile nicht durch ein grundrechtsrelevantes Justizverwaltungshandeln überlassen, sei abwegig. Urteile als Arbeitsergebnis von Richtern stünden in der Verfügbarkeit des Dienstherrn. Überlasse sie dieser den Richtern zur privaten Verfügung und entgeltlichen Vermarktung, so liege darin ein staatliches Handeln, auch wenn es stillschweigend kraft Tradition oder durch Duldung erfolge. Durch dieses staatliche Handeln werde den Richtern ermöglicht, wie private Publizisten die Entscheidungen zu vermarkten. Nichts anderes begehre die Klägerin. Indem ihr dies verweigert werde, werde sie willkürlich ungleich behandelt. Daß die Richter als Verfasser näher an den Entscheidungen dran seien, biete keinen sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung. Das im Finanzgericht praktizierte Veröffentlichungssystem als Kombination privater Veröffentlichungstätigkeit der Richter und amtlicher Verweigerung der Abgabe von Entscheidungen führe zu einer ausschließlichen Begünstigung des Verlages. Die „privat“ veröffentlichenden Richter seien in die Organisation der EFG einbezogen. Ihr Zugriff auf die Entscheidungen des Gerichts müsse deshalb unmittelbar dem Verlag als Wettbewerber der Klägerin zugerechnet werden. Die Gerichtsverwaltung sichere die Vorzugsstellung des Verlages ab, indem sie dessen Wettbewerbern den Zugang zu Entscheidungen versage. Diese Praxis sei mit dem

Gleichbehandlungsgrundsatz unvereinbar. Die Klägerin hebt hervor, ihr gehe es darum, bei der Belieferung mit Entscheidungen des Finanzgerichts Bremen mit der Zeitschrift „Entscheidungen der Finanzgerichte“ gleichbehandelt zu werden. Sie beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben und entsprechend den erstinstanzlichen Anträgen zu entscheiden mit der Maßgabe, daß nicht nur die gesetzlich vorgeschriebenen Auslagen, sondern auch zusätzliche Kosten, die durch die Anonymisierung entstehen, erstattet werden sollen. Die Beklagte beantragt, die Berufung der Klägerin zurückzuweisen.

*Sie führt aus:* Das Verwaltungsgericht habe die Klage mit zutreffender Begründung zu Recht abgewiesen. Soweit die Klägerin in der stillschweigenden Überlassung des Urteils an den jeweiligen Berichterstatter zur Veröffentlichung eine Privilegierung des Richters ihr gegenüber sehe und beanspruche, ihr die gleiche Möglichkeit zu verschaffen, sei ihr zwar zuzugeben, daß der Richter in diesem Fall ihr gegenüber bevorzugt sei. Dieser Wettbewerbsvorteil ergebe sich jedoch aus der Nähe des Berichterstatters zur Sache. Wollte man der Klägerin die gleichen Informationen wie dem jeweiligen Richter verschaffen, müßten ihr die Akten für einige Zeit zum gründlichen Studium überlassen werden. Dies wäre aus vielerlei Gründen nicht möglich. Hinzu komme, daß der jeweilige Berichterstatter mit seiner Veröffentlichungstätigkeit einem öffentlichen Interesse an einer fachjuristischen Öffentlichkeit entspreche. Dies bezwecke die Klägerin nicht. Sie wolle die Entscheidungen nur gegen Geld nachweisen. An der Veröffentlichungstätigkeit der Berichterstatter seien die Gerichte im übrigen nicht beteiligt. Sie basiere auf privater Initiative der Richter. Sie zähle nicht zu den richterlichen Dienstpflichten und stelle eine wissenschaftliche Nebentätigkeit dar, die der Genehmigung des Dienstherrn nicht bedürfe. Richter könnten zu einer solchen Nebentätigkeit auch weder angewiesen werden, noch könne sie ihnen untersagt werden. Infolgedessen könne den Richtern auch nicht aufgegeben werden, die von ihnen bearbeiteten Entscheidungen interessierten Verlagen wie der Klägerin zu Verfügung zu stellen, ganz abgesehen davon, daß die Richter damit gegen urheberrechtliche und verlagsrechtliche Bestimmungen verstießen. Die Übersendung unbearbeiteter Urteile könne die Klägerin im Rahmen einer Gleichbehandlung nicht verlangen. Im übrigen sei der „Steuertip“ mit EFG nicht vergleichbar. Er sei keine reine Fachzeitschrift. Auch deshalb könne die Gleichbehandlung nicht beansprucht werden. Die Belieferung der juris-GmbH stelle ebenfalls keine willkürliche Privilegierung gegenüber der Klägerin dar. Die Klägerin leiste insoweit lediglich der Dokumentationsstelle des Bundesfinanzhofs Amtshilfe. Wolle die Klägerin der juris-GmbH gleichgestellt werden, müsse sie gegen die Bundesrepublik Deutschland klagen. Im übrigen – dies alles hat die Beklagte bis zur mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht vorgetragen – erhalte die Dokumentationsstelle die Urteile in unbearbeiteter Langform. In dieser Form könnten der Klägerin die Urteile im Hinblick auf das Steuergeheimnis ohnehin nicht Verfügung gestellt werden. Der Senat hat durch Aufklärungsverfügungen vom 29.6.1988, 8.8.1988 und vom 31.8.1988 die Veröffentlichungspraxis am Finanzgericht Bremen überprüft. Die Überprüfung hat den oben dargelegten Sachverhalt ergeben. Wegen des Inhalts der Verfügungen wird auf Blatt 132 f, 156 f. und 163 f. der Gerichtsakte, wegen der Einzelheiten des Ergebnisses der Überprüfungen auf Bl. 148 – 153, 161 f., 173 – 179, 183 f. der Gerichtsakte sowie auf den Inhalt der Akten „Arge-FG Präs Leiter (juris)“ und „juris Zu-

sendung von Entscheidungen“ verwiesen. Zur weiteren Darstellung des Sach- und Streitstandes wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze, die den Vorgang betreffende Verwaltungsakte des Senators für Justiz und Verfassung, die Akten des Finanzgerichts Bremen (3 Bände) AZ O 1593, die Akten des Senators für Justiz und Verfassung AZ 3131 E, AZ 1543 Bd. 11 und 12 und die Akten des Finanzgerichts Bremen „Arge-FG Präs Leiter (juris)“ und „juris Zusendung von Entscheidungen“ Bezug genommen. Der Inhalt der Akten war Gegenstand der mündlichen Verhandlung, soweit er in diesem Urteil verwertet worden ist.

## Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung ist begründet.

1. Die Klägerin hat ihr Prozeßziel auf der Grundlage des Sachverhalts, wie er sich am Ende der mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht dargestellt hat, eindeutig klargestellt. Dementsprechend hat der erkennende Senat den Entscheidungsausspruch konkret gefaßt, ohne in der Sache vom Antrag der Klägerin abzuweichen. 2. Die Klage ist als Verpflichtungsklage zulässig. Der Auffassung des Verwaltungsgerichts, für das Begehren der Klägerin seien die allgemeine Leistungsklage und eine gegen die ergangenen Bescheide gerichtete Anfechtungsklage die richtigen Klagearten, folgt der Senat nicht. Die Klage ist lediglich auf „schlichtes Verwaltungshandeln“ und Aufhebung der ablehnenden Bescheide gerichtet. Die Klägerin begehrt vielmehr, daß die Beklagte verpflichtet wird, generell und für alle künftigen Fällen die Regelung zu treffen, daß ihr die Entscheidungen des Finanzgerichts Bremen in gleichem Umfang wie dem Verlag (EFG) überlassen werden. Sie begehrt damit die Verpflichtung zum Erlaß eines abgelehnten Verwaltungsakts (oder einer abgelehnten Folge von Verwaltungsakten): Die Erteilung von Auskünften an die Presse steht im pflichtgemäßen Ermessen der bremischen Verwaltungsbehörden und Körperschaften des öffentlichen Rechts (vgl. § 4 BremPrG). Die Behörde hat bei dieser Entscheidung unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes den mit der Gewährleistung der Pressefreiheit in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG korrespondierenden Informationsanspruch der Presse mit entgegenstehenden öffentlichen Interessen, wie in § 4 Abs. 2 BremPrG benannt, abzuwägen. Die entgegenstehenden öffentlichen Interessen können die Behörde veranlassen, Auskünfte zu verweigern, ohne sie generell zu Verweigerung der Auskünfte zu verpflichten (Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 1. Aufl., S. 100 Rdnr. 4 und S. 104 Rdnr. 2). Die Ablehnung eines Auskunftsbegehrens als das Ergebnis der Ermessensausübung ist, jedenfalls wenn sie ein Begehren betrifft, das sich auf eine ständige Belieferung mit bestimmten Informationen einer Behörde erstreckt ebenso wie die Zusage einer solchen Auskunftserteilung ein Verwaltungsakt, da das durch das Auskunftsbegehren entstandene Rechtsverhältnis zwischen dem Vertreter der Presse und der Verwaltungsbehörde auf diese Weise hoheitlich und mit Rechtswirkung nach außen auf bestimmte Dauer regelt wird (a.A. offenbar Löffler/Ricker, S. 106 Rdnr. 3). Die Ablehnung ist für den Betroffenen Vertreter der Presse eine unmittelbare rechtliche Einzelfallregelung, da sie diesen durch Vorenthaltung von Informationen in der Ausübung des Grundrechts auf Pressefreiheit beschränken bzw. bei Überlassung der begehrten Informationen an andere Vertreter der Presse überdies gleichheitswidrig benachteiligen

kann. Die Gewährung der Auskunft ist das Gegenstück hierzu und hat gleiche formale Qualität. Offenbar ist auch die Beklagte davon ausgegangen, daß die Klägerin den Erlaß eines Verwaltungsakts begehrt, da sie das Begehren förmlich und unter Einhaltung eines Vorverfahrens beschieden hat. Zur gerichtlichen Geltendmachung des Begehrens ist daher die Verpflichtungsklage die richtige Klageart (ebenso OVG Bremen, zum Auskunftsanspruch gegenüber dem Verfassungsschutz, Urteile vom 26.10.1982, 1 BA 15/81, NVwZ 1983, 358, und vom 24.02.1987, 1 BA 50/86, NJW 1987, 2393).

3. Die Klage ist begründet. Die Beklagte hat dem Begehren der Klägerin zu Unrecht nicht entsprochen. Sie ist deshalb unter Aufhebung des angefochtenen Urteils und der ablehnenden Bescheide zu verpflichten, der Klägerin die Entscheidungen des Finanzgerichts Bremen, die von Richtern des Gerichts nach Bearbeitung an den Verlag zur Veröffentlichung in EFG abgegeben werden, zeitgleich gegen Kostenerstattung zur Veröffentlichung in „Steuertip“; zur Verfügung zu stellen. Zwar ist dem Verwaltungsgericht darin zu folgen, daß die einfachgesetzlichen Anspruchsgrundlagen in § 4 Abs. 1 und § 4 Abs. 4 BremPrG das Begehren der Klägerin nicht tragen. § 4 Abs. 1 BremPrG verpflichtet die Behörde nur, auf konkrete, anlaßbezogene Anfrage hin in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse die für die Berichterstattung und Stellungnahmen notwendigen Gesichtspunkte wahrheitsgemäß darzustellen (Löffler/Ricker, S. 96 Rdnr. 2). Das Begehren der Klägerin geht jedoch über diesen Rahmen hinaus; sie möchte künftig wie der Verlag (EFG) ständig und ohne weitere Anfrage mit Auskünften (anonymisierten Urteilsabschriften) bedient werden. Dies deckt die Vorschrift nicht. § 4 Abs. 4 BremPrG betrifft als Ausprägung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nur die Zuleitung von „amtlichen Bekanntmachungen“, d.h. die Zuleitung an die Öffentlichkeit gerichteter förmlicher Willensäußerungen. Dazu gehören, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hatte, Gerichtsentscheidungen unbestritten nicht (Löffler/Ricker, S. 105 Rdnr. 3). Unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (Garantie der Pressefreiheit) ist der Klageanspruch ebenfalls nicht begründet. Aus der grundrechtlich gewährleisteten Pressefreiheit läßt sich ein Rechtsanspruch der Presse gegenüber der öffentlichen Hand auf Versorgung mit Informationen über alle die (Fach-)Öffentlichkeit interessierenden amtlichen Vorgänge nicht ableiten. Auch dies hat das Verwaltungsgericht unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 03.12.1974, 1 C 30.71, BVerwGE 47, 255 = NJW 1975, 891, und Urteil vom 13.12.1984, 7 C 139.81, NJW 1985, 1655) zutreffend begründet, so daß darauf Bezug genommen werden kann. Ein Recht der Klägerin, Entscheidungen des Finanzgerichts Bremen wie der Verlag (EFG) zur Veröffentlichung zur Verfügung gestellt zu bekommen, ergibt sich jedoch aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG iVm Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG: Die Erteilung von Informationen an die Presse über den in § 4 BrG geregelten Rahmen hinaus liegt im weiten, pflichtgemäßen Ermessen der bremischen Behörden. Bei der Ausübung dieses Ermessens haben die Behörden u.a. die ihnen durch Verfassungsrecht, aber auch durch § 4 Abs. 2 BremPrG gesetzten rechtlichen Schranken zu beachten (Art. 20 Abs. 3 GG). Aus der Bindung an den Gleichheitssatz folgt, daß die öffentliche Hand sich bei der Erteilung von Informationen von sachgerechten Erwägungen leiten lassen muß und nicht willkürlich verfahren darf. Sie hat im Hinblick auf die Gewährleistung der Pressefreiheit Informationen, wenn sie sich zu deren Veröffentlichung entschließt, grundsätzlich allen interessierten Pressevertretern

ohne Rücksicht auf sachliche oder persönliche Qualifikationen in gleicher Weise zugänglich zu machen. Sie hat sich als neutrale Informationstelle jeglicher Reglementierung oder Steuerung der Presse oder eines Teils davon zu enthalten. (Vgl. zu allem BVerwG, Urteil vom 03.12.1974, 1 C 30.71, BVerwGE 47, 247, 253 f; VGH Bad-Württ, Beschluß vom 11.06.1986, 10 S. 705/86, AfP 1987, 538 f; Löffler/Ricker, S. 104 Rdnr. 2.)

### Strikte Gleichbehandlung der Presse

Dies gilt unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität, die der Staat nach Art. 3 GG gegenüber allen Verlagen zu wahren hat, da ein öffentliches Interesse an einer Marktsteuerung hier evident fehlt. Die öffentliche Hand hat insoweit nach Zeitpunkt, Umfang und Inhalt ihrer Auskünfte die fachorientierten Presseorgane strikt gleich zu behandeln (Löffler/Ricker, a.a.O.). Versorgt eine Behörde ein oder mehrere Presseorgane einmal bzw. fortlaufend mit Informationen, löst dies für andere Presseorgane aus Gründen der Gleichbehandlung und zur Wahrung der Pressefreiheit einen Anspruch aus, in gleicher Weise am „Informationsfluß“ beteiligt zu werden, es sei denn, zwingende sachliche Gründe gebieten eine Beschränkung des Adressatenkreises (BVerwG, a.a.O.). Im Hinblick auf die derzeitige, nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung unstrittige Praxis am Finanzgericht Bremen, bedeutsamer Entscheidungen des Gerichts ausschließlich dem Verlag bzw. den für diesen tätigen Finanzrichtern zur Bearbeitung und zur Veröffentlichung in EFG zu überlassen, steht der Klägerin danach als Herausgeber des „Steuertip“ ein Anspruch darauf zu, daß ihr (soweit möglich) in gleicher Weise wie dem Verlag Entscheidungen des Finanzgerichts Bremen zur Verfügung stehen. Demgegenüber kann nicht eingewandt werden, die in EFG abgedruckten Entscheidungen seien nicht vom Finanzgericht Bremen, d.h. der Justizverwaltung, sondern von den an den Verlag vertraglich gebundenen Richtern des Gerichts veröffentlicht worden; die Veröffentlichung sei im Rahmen einer privaten wissenschaftlichen, nicht genehmigungsbedürftigen Nebentätigkeit erfolgt und unterliege infolgedessen nicht den Bindungen aus Art. 3 Abs. 1 GG. Auch wenn die Veröffentlichung von Entscheidungen in EFG am Finanzgericht Bremen durch die jeweiligen Berichterstatter nach Abstimmung im Senat privat erfolgt, ist diese „Veröffentlichungspraxis“ öffentlich-rechtlich nicht irrelevant. Daß der Veröffentlichungsvorgang (Auswahl, Freigabe, Bearbeitung und Weitergabe der Entscheidungen an den Verbindungsrichter bzw. den Hauptschriftleiter EFG des Verlages) insgesamt rechtlich nicht als Staatshandeln – sei es in der Form richterlicher Dienstverrichtung, sei es in der Form der Gerichtsverwaltung – zu qualifizieren sein soll, erscheint bereits hochgradig zweifelhaft. Mindestens die Freigabe einer Entscheidung zur Veröffentlichung durch den Spruchkörper wird der richterlichen Amtsführung zuzuordnen sein. Sie hat – in der Summe des Geschehens – gravierende Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege in allen ihren Bereichen, die ohne fachöffentliche Information und Diskussion nicht gewährleistet werden kann. Die rechtsprechende Gewalt vertraut das Grundgesetz den Richtern nach Art. 92 an. Daß die für die Bedingungen einer funktionsfähigen Rechtspflege, die die kritische Rechtsdiskussion, die Möglichkeit informierter

Rechtsberatung, die Ausprägung von Richterrecht, die Rechtsfortbildung und die Rechtseinheitlichkeit einschließt (vgl. u.a. §§ 120 Abs. 3, 121 Abs. 2, 132, 136, 137 GVG; Art. 95 Abs. 3 GG; BVerwG, Beschluß vom 14.01.1986, 1 BvR 209, 221/79, BVerwGE Bd. 71, 354, 362 m.w.N.), geleistete Tätigkeit generell als ein der richterlichen Amtsführung entzogener Vorgang qualifiziert werden könnte, wie die Beklagte das tun möchte, erscheint befremdlich (s. hierzu Kramer, Informationskrise des Rechts und Veröffentlichungspraxis, ZRP 1966, 84 ff). Darauf kommt es indessen letztlich nicht an. Die Veröffentlichung zumindest von obergerichtlichen Entscheidungen ist nämlich der Sache nach auch eine Aufgabe der Gerichtsverwaltung, die die äußeren Funktionsbedingungen der Rechtsprechung zu gewährleisten und im allgemeinen öffentlichen Interesse für die Bedingungen einer sachgerechten, informierten Beratung des rechtsuchenden Bürgers Sorge zu tragen hat (vgl. Grundmann, Verfassungs- und urheberrechtliche Grundfragen der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der oberen Bundesgerichte, DVBl 1966, 57, 59, 62; ferner Kramer, a.a.O.).

Sie ist nicht nur eine öffentliche Angelegenheit, die u.a. die Gerichte des Bundes und der Länder zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, zu denen insbesondere auch die Vereinheitlichung der Rechtsprechung und die Fortentwicklung des Rechts gehören, instandsetzt. Vielmehr erfüllt sie auch das aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende, gegen den Staat gerichtete Gebot der Bekanntmachung bedeutender gerichtlicher Entscheidungen. Für rechtsfortbildende Entscheidungen folgt dieses Gebot schon daraus, daß sie dem Rechtsuchenden ähnlich wie Gesetzesrecht allgemein zugänglich sein müssen. Aber

### Pflicht zur Publikation

auch bei anderen bedeutsamen Entscheidungen ist eine Information des Rechtsuchenden aus Gründen der Rechtssicherheit und namentlich des Rechtsschutzes zu gewährleisten. Der Bürger kann nur dann seine Prozeßchancen zuverlässig beurteilen, wenn er sich über die Rechtsanwendung unterrichten oder unterrichten lassen kann. Schließlich ist zu gewährleisten, daß gerichtliche Entscheidungen als Ausübung staatlicher Gewalt (fach-)öffentlicher Kritik zugänglich sind. Dies ist insbesondere für die Rechtsfortbildung unerlässlich (vgl. zu allem Kramer, a.a.O., S. 85 f). Der Staat, und zwar in diesem Zusammenhang in der Erscheinungsform der Gerichtsverwaltung, hat deshalb für ein angemessenes Veröffentlichungswesen die Verantwortung zu übernehmen; dazu gehört, woran hier erinnert werden mag, die Wahrung des Gleichbehandlungsgebotes und der Pressefreiheit. Die Organisation dieses Aufgabenbereichs im einzelnen ist der Gerichtsverwaltung (und dem vorgesetzten Senator für Justiz und Verfassung) nicht vorgeschrieben. Bei den meisten Gerichten ist es üblich und entspricht dem Herkommen, daß die Richter sich in wissenschaftlicher Nebentätigkeit um das Veröffentlichungswesen kümmern (Antwort des Staatssekretärs Dr Kinkel auf eine Anfrage des Abg Egert, BT-Drs 10/5930, S. 13 f; s auch Blümel, Zur Praxis der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen DVBl 1966, 63 ff; Keßler, 25 Jahre Bundesgerichtshof, DRiZ 1975, 294, 296). Der Staat überläßt dieses Tätigkeitsfeld der (teilweise privaten) richterlichen Selbstregulierung, und das erweist sich meist aus Kostengründen und wegen der Sachnähe der jeweils an der Entscheidungsfindung beteiligten Richter als eine



zweckmäßige Organisation, solange die gebotene Beobachtung ergibt, daß diese Organisationsform insgesamt zu einer angemessenen, das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot und die Pressefreiheit währenden Veröffentlichungspraxis führt. Duldet der Staat, daß die ihm obliegende Veröffentlichungsaufgabe durch privatwissenschaftliche Nebentätigkeit der Richter eines Gerichts erfüllt wird, ist er damit nicht seiner Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) für diesen Aufgabenbereich enthoben. Gesetz und Recht binden die öffentliche Gewalt vielmehr auch dort, wo sie sich bei der unmittelbaren Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben privatrechtlicher Rechtsform bedient bzw. zuläßt, daß diese Aufgaben in dieser Form von Dritten erfüllt werden (BGH, Urteil vom 10.12.1958, V ZR 70/57, BGHZ 29, 76, 80, mwN; BGH, Urteil vom 26.10.1960, V ZR 122/59, BGHZ 33, 230, 233; OVG Münster, Beschluß vom 14.05.1958 - IV A 952/56 -; DVBl 1959, 103; Wolff, Verwaltungsrecht I (9. Aufl.), § 22 III b 2 (S. 102), § 23 II b 1 (S. 103); Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1 (10. Aufl.) Vorb. vor § 20, S. 369 f). Überläßt die Gerichtsverwaltung die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen daher der (privaten) richterlichen Selbstregulierung, so obliegt es ihr, darüber zu wachen und gegebenenfalls organisatorisch sicherzustellen, daß bei der Veröffentlichung

### Auch juris ausgeklammert

u.a. der Gleichbehandlungsgrundsatz und die Pressefreiheit gewahrt werden. Genügt sie diesen Anforderungen nicht, löst dies bei benachteiligten Presseorganen unmittelbar Ansprüche auf Gleichbehandlung aus. So liegt es hier. Die Überprüfung der Veröffentlichungspraxis am Finanzgericht Bremen durch den erkennenden Senat hat ergeben, daß in den Jahren 1987/88 Entscheidungen des Gerichts von dessen Richtern ausschließlich an EFG zur Veröffentlichung abgegeben worden sind. Weder sind an die Dokumentationsstelle beim Bundesfinanzhof zur Dokumentation in juris, noch sind an andere Fachzeitschriften Entscheidungen übersandt worden. Soweit in anderen Fachzeitschriften als EFG Entscheidungen des Finanzgerichts Bremen veröffentlicht wurden, sind den Verlagen diese Entscheidungen nicht vom Finanzgericht Bremen und auch nicht von den dort tätigen Richtern übersandt worden. Ob diese einseitig begünstigende Veröffentlichungspraxis auf informeller Einflußnahme oder auf kollegialer Vereinbarung beruht, ist unerheblich. Jedenfalls ist ein aufeinander abgestimmtes, gleichförmiges Verhalten gegeben, das im Ergebnis zu alleiniger Belieferung des Verlages (EFG) unter vollständiger Zurücksetzung aller anderen Fachzeitschriftenverlage führt. Diese Praxis kann nach dem Inhalt der „Richtlinien zur Bearbeitung von EFG-Entscheidung (EFG-R)“ des Verlages, die vom Präsidenten des Finanzgerichts Bremen als Hauptschriftleiter der EFG verfaßt worden sind, auch nicht verwundern. Unter II Rdnrn. 2 und 14 der Richtlinien (3. Aufl. 1988) heißt es nämlich:

„2. Mit EFG als Gemeinschaftswerk der Finanz-Richter/innen ist es gelungen, alle wichtigen Finanzgerichtsentscheidungen zeitnah in einer Zeitschrift gesammelt und inhaltlich nach einheitlichen Richtlinien gestrafft zur Verfügung zu stellen. Dies bedingt, daß der Abdruck wichtiger Entscheidungen EFG als dem Hausorgan der Finanzgerichte vorbehalten bleiben muß und dem Verlag deshalb ein Prioritätsrecht einzuräumen ist. In EFG werden nur Originalbeiträge aufgenommen.

Es ist daher unzulässig, denselben Text gleichzeitig oder zuvor anderen Verlagen anzubieten (Ausschließlichkeitsrecht, § 31 Abs. 3, § 38 UrhG; § 2, § 8, § 9 Abs. 2 VerLG). Es wird gebeten, die zur Veröffentlichung bestimmten Entscheidungen bevorzugt ausfertigen und zustellen zu lassen und nach Bearbeitung umgehend dem/der entsprechenden Verbindungs-Richter/in zuzuleiten. Unser Ziel ist es, daß die bearbeiteten Entscheidungen möglichst einen Monat nach Zustellung bei der Hauptschriftleitung eingehen ...“

Daß die Einräumung von Prioritäts- und Ausschließlichkeitsrechten zugunsten eines Verlages mit dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz und der Garantie der Pressefreiheit unvereinbar ist, bedarf keiner näheren Begründung. Das Ersuchen um bevorzugte Ausfertigung und Zustellung von Entscheidungen, die in EFG veröffentlicht werden sollen, stellt eine offene Indienstnahme der Geschäftsstellentätigkeit der Finanzgerichte für die Zwecke eines privaten Unternehmens dar. Die privatwirtschaftlichen Interessen der dem Verlag verbundenen Richter bieten für die eingeforderte Vorzugsstellung keine sachliche Rechtfertigung. Es ist deshalb Sache der Justizverwaltung - hier nach Lage der Sache namentlich des Senators für Justiz und Verfassung -, diese Praxis umgehend zu unterbinden und organisatorisch sicherzustellen, daß das Finanzgericht künftig Entscheidungen, die zur Veröffentlichung vorgesehen sind, allen Verlagen, die steuerrechtliche Entscheidungen herausgeben oder darüber berichten und darum nachfragen, zeitgleich zur Verfügung stehen. Zum Kreis dieser Verlage gehört auch die Klägerin als Herausgeberin des „Steuertip“. Zwar ist der „Steuertip“ mit EFG weder der Aufmachung nach noch inhaltlich vergleichbar. Das ist evident. „Steuertip“ ist ein Blatt zur Kurzinformation über steuerrechtliche Fragen, das sich auf den Abdruck von Entscheidungssätzen und ggf einer auf wenige Zeilen zusammengefügten Inhaltsangabe von Entscheidungen beschränkt, während EFG eine wissenschaftliche Fachzeitschrift ist. „Steuertip“ bedient ein anderes Marktsegment mit andersartigem Informationsbedarf.

### Gleichbehandlung der Publikationsorgane

Auf diesen sachlichen Unterschied kommt es hier jedoch nicht an, da Qualitätsunterschiede dieser Art im Hinblick auf die Gewährleistung der Pressefreiheit nicht zur Differenzierung berechtigen (BVerwG, Urteil vom 13.12.1974, a.a.O.). Entscheidend ist in diesem Zusammenhang daher allein, daß es sich bei „Steuertip“ um eine Informationsquelle handelt, die der interessierten (Fach-)Öffentlichkeit Informationen über bedeutsame finanzgerichtliche Entscheidungen vermittelt bzw. die Entscheidungen bei weitergehendem Interesse nachweist und - soweit möglich und erwünscht - übersendet. Damit aber erfüllt sie mit einem anderen Service-Konzept eine EFG vergleichbare Funktion, wenn sie sich auch an einen anderen Leserkreis wendet als EFG, nämlich einen weniger fachwissenschaftlich als allgemein steuerrechtlichen interessierten Leserkreis. Bestätigt wird dieses Ergebnis dadurch, daß sich offensichtlich beide Publikationsorgane miteinander im Wettbewerb fühlen. Der Beklagten - Gerichtsverwaltung und vorgesetztem Senator für Justiz und Verfassung - ist es auch möglich, die Veröffentlichungspraxis am Finanzgericht Bremen so zu organisieren oder zu beeinflussen, daß sie mit dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz und der Gewährleistung der

Pressefreiheit vereinbar ist. Richter dürfen auch wissenschaftliche Nebentätigkeiten nicht in einer Weise ausüben, die zum Konflikt mit der dienstlichen Funktion führt. Dieser Konflikt tritt auch dann ein, wenn Richter durch aufeinander abgestimmtes Verhalten bei der privaten Veröffentlichung verursachen oder mitverursachen, daß die Gerichtsverwaltung ihrer Pflicht zur Wahrung von Pressefreiheit und Gleichbehandlungsgebot nicht oder nur erschwert nachkommen kann. Es liegt im übrigen aber gar kein Anlaß zu der Annahme vor, die Richter des Finanzgerichts könnten auch nur erwägen, dem Ersuchen des Dienstherrn, ihn zur Erfüllung seiner Pflichten über ihre eigenen privaten Veröffentlichungen in EFG zu unterrichten, nicht ohne weiteres nachzukommen. Etwaige vertragliche Bindungen der am Finanzgericht Bremen tätigen Richter mit dem Verlag und sich daraus ableitende Urheber- und Verlagsrechte hindern die Auskunftspflicht der Richter nicht; vielmehr sind diese gehalten, keine Bindungen einzugehen oder fortzusetzen, die als Folge eines aufeinander abgestimmten, parallelen Verhaltens den Dienstherrn in Konflikt mit der Beachtung verfassungsrechtlicher Pflichten bringen. Im übrigen sind Urteile und deren amtliche Ablichtun-

### Zusatzarbeit ist zu leisten –

gen oder Abschriften einer öffentlich-rechtlichen Zweckbindung unterliegendes Verwaltungsvermögen. Es gibt kein Recht des Richters, Urteilsabschriften gegen den Willen des Dienstherrn zur privatwirtschaftlichen Vermarktung an sich zu nehmen. Zwar unterliegen gerichtliche Entscheidungen keinem urheberrechtlichen Schutz (§ 5 Abs. 1 Urheberrechtsgesetz). Daraus folgt aber nicht, daß Richter zu privaten Zwecken auf Urteile, die ihnen dienstlich zur Verfügung stehen, ohne oder gegen den Willen des Dienstherrn Zugriff nehmen dürften. Urteile und deren amtliche Ablichtungen oder Abschriften befinden sich als Verwaltungsvermögen im Eigentum und damit in der Verfügungsmacht des Dienstherrn. Dieser kann deshalb unter Wahrung der Rechtsbindungen nach seinem pflichtgemäßen Ermessen bestimmen, wem zu Veröffentlichungszwecken Privateinblick in Urteile gewährt werden soll und Abschriften derselben überlassen werden sollen. Dies ermöglicht dem Staat als Gerichtsverwaltung und Dienstherrn, soweit erforderlich auf eine „private“ Veröffentlichungspraxis der Richter eines Gerichts Einfluß zu nehmen und sicherzustellen, daß er in diesem Bereich zur Erfüllung der ihn selbst treffenden rechtsstaatlichen Anforderungen die erforderlichen Auskünfte von den Richtern erhält. Werden diese Anforderungen in der Addition der privaten Veröffentlichungstätigkeiten der Richter tatsächlich und verlässlich beachtet, kann sich der Staat darauf beschränken, die privatwissenschaftliche Verwertung seiner Urteile durch Richter stillschweigend zu dulden oder ausdrücklich zu gestatten, und gleichzeitig auf eine eigene Veröffentlichungstätigkeit verzichten. Dazu kann ihn insbesondere veranlassen, daß die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen im öffentlichen Interesse liegt. Andernfalls hat er den privaten Umgang mit Urteilen, die ein Spruchkörper für veröffentlichungswürdig hält, so zu regeln, daß die Gerichtsverwaltung ihrer Bindung an Gesetz und Recht entsprechen, dh im konkreten Fall berechnete Ansprüche von Presseorganen auf Gleichbehandlung erfüllen kann. Dazu kann er die Freigabe von Urteilsdrucken zu Veröffentlichungszwecken kraft seiner Verfügungsmacht davon abhängig machen, daß die Spruchkörper ihm die Urteile, die sie

zur Veröffentlichung vorgesehen haben, rechtzeitig vor der Veröffentlichung benennen. Im Hinblick auf ihre dienstrechtliche (Treue-)Pflicht werden die am Finanzgericht Bremen tätigen Richter eine solche oder ähnliche Regelung des Dienstherrn bei künftigen oder bei Fortführung bestehender Vereinbarungen mit dem Verlag zu berücksichtigen haben. Dem Gleichbehandlungsanspruch der Klägerin kann schließlich auch nicht entgegengehalten werden, daß er die Justizverwaltung unzumutbar belaste und die Verweigerung seiner Erfüllung aus diesem Grunde nicht ermessenswidrig sei. Das Bremische Landespressgesetz enthält anders als andere Landespressgesetze in § 4 Abs. 2 keine Regelung, daß Auskünfte verweigert werden können, wenn ihr Umfang das zumutbare Maß überschreitet (vgl. Löffler/Ricker, S. 103 Rdnrn. 14 und 15). Dies schließt zwar nicht aus, im Rahmen einer von § 4 Abs. 1 BremPrG abgehobenen Ermessensentscheidung diesen Gesichtspunkt gleichwohl zu berücksichtigen, soweit dies unerlässlich erscheint (vgl. BVerfG, Beschluß vom 19.02.1963, 1 BvR 610/62, BVerfGE Bd. 15, 288, 295 f). Davon kann hier jedoch schon aus tatsächlichen Gründen keine Rede sein. Die wegen des Datenschutzes und des Steuergeheimnisses gebotene Anonymisierung und Neutralisierung der der Klägerin zur Verfügung zu stellenden Entscheidungen sowie die Herstellung von Überstücken für sonst nachfragende Presseorgane ist vom Finanzgericht Bremen ohne weiteres zu leisten. Der erkennende Senat darf sich in dieser Frage für sachkundig halten, weil Mitglieder des Senats die Veröffentlichungsarbeit des Oberverwaltungsgerichts organisieren und laufend durchführen, deren Umfang – nach der Zahl der von Fachzeitschriften nachgefragten und an Fachzeitschriften übersandten Entscheidungen – deutlich größer ist als beim Finanzgericht Bremen. Die Beklagte hat die in Betracht kommenden organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten bisher nicht geprüft, sondern behauptet organisatorische Probleme gleichsam ins Leere (zB daß man die Gerichtsakten an die Zeitschriftenverlage zur Auswertung übersenden müsse). Organisatorische Gründe sprechen nicht gegen die Annahme, daß es schon ausreichen würde, neben der Tätigkeit des „EFG- Vertrauensmanns“ einen anderen Richter zu bitten, als „Veröffentlichungsreferent“ die interessierten Fachzeitschriften ohne Bevorzugung und Benachteiligung in kooperativer Zusammenarbeit nach Maßgabe des jeweils geltend gemachten Interesses und der jeweiligen

### gegen Auslagererstattung?

tatsächlichen Veröffentlichungszahlen zu beliefern, dabei selbstverständlich – und unter Vermeidung entgegenstehender Vereinbarungen – eine und dieselbe Entscheidung auch mehreren Verlagen zu übersenden. Organisatorische Gründe sprechen ferner nicht dagegen, dies einem Richter auch in Nebentätigkeit zu überlassen, um den dienstlichen Geschäftsbetrieb zu entlasten. Dagegen steht bisher nur der Wille der Gerichtsspitze, die Begünstigung ausschließlich des Verlages möglichst durchzuhalten. Diesen aber hat die Beklagte zur Herstellung rechtmäßiger Zustände zu durchbrechen. Kostengesichtspunkte stehen dem Begehren der Klägerin im übrigen auch deshalb nicht entgegen, weil sie umfassende Auslagererstattung angeboten hat.

4. Zur Klarstellung des sachlichen Umfangs der Rechtskraft präzisiert der erkennende Senat: Die Entscheidung stellt wesentlich auf den eingangs des Tatbestandes dargestellten, unstreitig gewordenen Sachverhalt ab. Die schematische An-

knüpfung an die Abgabe von Entscheidungen an EFG muß nach Einführung einer wesentlich geänderten und jede Diskriminierung der Wettbewerber von EFG tatsächlich vermeiden. Die Organisation des Veröffentlichungswesens, beispielsweise im Sinne der zuvor skizzierten Tätigkeit eines kooperativ und sachgerecht auf die Belieferungsinteressen unterschiedlicher Fachzeitschriften eingehenden „Veröffentlichungsreferenten“, aufgrund dieses Urteils nicht beibehalten werden.

5. Die Revision ist nicht zuzulassen, da die dafür nach § 132 Abs. 2 VwGO erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Die Sache hat insbesondere keine grundsätzliche Bedeutung. Die Entscheidung wirft Rechtsfragen, die höchstrichterlich noch nicht entschieden worden sind, nicht auf. Sie betrifft im wesentlichen lediglich die Anwendung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Gleichbehandlung von Pressevertretern auf einen sehr speziell gelagerten Einzelfall.

## Juristische Datenbanken und Urheberrecht

Peter H. Hauptmann

### I. Einleitung

Im Zuge des Erfolges der juristischen Datenbanken in den USA, sind auch in Deutschland verschiedene juristische Datenbanken ins Leben gerufen worden. Den großen Datenbankgründungen der siebziger Jahre, z. B. Juris, folgt heute, sicher auch unterstützt durch die fallenden Computerpreise, eine weitere Welle der Gründung kleiner juristischer Datenbanken.<sup>1</sup> Bei dem Aufbau von Datenbanken stellt sich regelmäßig die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Aufnahme von bestehenden Texten, etwa aus Zeitschriften und Büchern.

Ziel dieses Aufsatzes ist es, den Schutzbereich des Urheberrechts in Bezug auf Datenbanken detailliert aufzuzeichnen, um so dem Betreiber einer Datenbank die Möglichkeit an die Hand zu geben, sich unter dem Aspekt der optimalen Nutzung der Ressourcen für die geeignete Auswahl der Texte und die geeignete Nutzungsform zu entscheiden.

### II. Nichtamtliche Texte

#### 1. Der urheberrechtliche Schutz juristischer Texte

##### 1.1 Der Schutz

Ein Eingriff in das Urheberrecht kommt erst dann in Betracht, wenn die Werke, die gespeichert, nachgewiesen oder dem Benutzer zur Verfügung gestellt werden, rechtlich geschützt sind.

Grundsätzlich genießen die Ersteller von Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst (§ 1 UrhG) den Schutz des Urheberrechts. Dies gilt gem. § 2 Abs. 1 Ziffer 1 UrhG insbesondere auch für Sprachwerke, also für Bücher, Aufsätze oder Reden. Voraussetzung ist in allen Fällen, daß die Erschaffung des Werkes eine persönliche geistige Schöpfung (§ 2 Abs. 2 UrhG) darstellt. Daran fehlt es etwa, wenn die Erstellung eine rein mechanische Handlung war.

Es ist daher als Ergebnis den weiteren Untersuchungen voranzustellen, daß privat geschaffene juristische Texte, also insbesondere Aufsätze, Kommentare und Lehrbücher, urheberrechtlich geschützt sind.

Der Urheber, also der Autor der Texte, hat das ausschließliche

Recht, sein Werk in körperlicher Form zu verwerten (§ 15 UrhG). Er verfügt insbesondere über das Vervielfältigungsrecht.

##### 1.2 Das Vervielfältigungsrecht (§ 16 UrhG)

Nach der Feststellung, daß die Verwertung aller juristischer Texte vom Vervielfältigungsrecht des Autors eingeschränkt werden, stellt sich die Frage, ob und wenn ja, inwieweit dieses Recht dem Aufbau von Datenbanken entgegensteht.

Das Vervielfältigungsrecht ist, als Teil des Urheberrechts, ein ausschließliches Recht. Der Urheber hat das alleinige Recht sein Werk zu nutzen, insbesondere davon Vervielfältigungsstücke anzufertigen. Der Grundgedanke für diese umfassende Ausgestaltung ist der Grundsatz der angemessenen Beteiligung des Urhebers an dem wirtschaftlichen Nutzen. Der Urheber soll an jedem neuen Verwertungsvorgang finanziell teilhaben.<sup>2</sup>

Der Begriff der Vervielfältigung wird sehr umfassend definiert. Jede körperliche Festlegung des Werkes, die geeignet ist, das Werk den menschlichen Sinnen wahrnehmbar zu machen, stellt eine Vervielfältigung im Sinne des Urheberrechts dar.<sup>3</sup> Dabei kommt es nicht auf die Art und Weise der Festlegung an. Die Vervielfältigung kann manuell oder maschinell, in einer anderen Größe, z. B. Mikrofilm, oder in anderer Form, z. B. Blindenschrift, erfolgen.

Entscheidend ist, daß das Werk für die unmittelbare oder mittelbare Wahrnehmung durch die menschlichen Sinne konzipiert wurde. Bei unmittelbar wahrnehmbaren Werken handelt es sich um Werke, die vom Menschen direkt erfaßt werden können, wie z. B. Bücher, Schallplatten und Bilder. Mittelbare Werke hingegen dienen zur Herstellung der unmittelbaren Werke. Es handelt sich etwa um Druckstöcke, Formen oder Negative. Es kommt dabei nicht auf die Anzahl der Vervielfältigungsstücke an. Bereits die Herstellung eines Exemplars fällt unter den Schutz der Vorschrift.<sup>4</sup>

1) Die derzeit bestehenden deutschen Datenbanken werden sehr ausführlich in Bauer/Lichtner, Computertechnologie im Anwaltsbüro, 1988, S. 125 ff, beschrieben.

2) Schrickler - v. Ungern-Sternberg, Kommentar zum Urheberrecht, 1987, § 15 RN 1 ff.

3) Schrickler - Loewenheim, a.a.O., § 16 RN 2.

4) Schrickler - Loewenheim, a.a.O., § 16 RN 3 f.