

„Rechtsprechung ist Streitentscheidung und nicht Publikation von Entscheidungen.“

VG Hannover, Urteil vom 22. Juli 1993 (6 A 1032/92)

Leitsätze der Redaktion

1. Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind auf die gerichtliche Veröffentlichungstätigkeit anwendbar, da diese Grundrechtsschranken unterliegt. Auch wenn Gerichtsentscheidungen im wesentlichen aufgrund privatrechtlicher Verträge von Richtern mit Verlagen veröffentlicht werden, muß sich die Gerichtsverwaltung die privatrechtlich organisierte Veröffentlichungstätigkeit einzelner Richter als Erfüllung einer an sich staatlichen Informationstätigkeit zurechnen lassen und demgemäß grundrechtskonform ausgestalten. Denn die Veröffentlichung gerichtlicher Entscheidungen ist eine öffentliche Aufgabe. Sie erwächst aus dem allgemeinen Verfassungsprinzip der Publizität und Transparenz staatlichen Handelns, das in engem Funktionszusammenhang mit Elementen der demokratischen Ordnung (Art. 20 Abs. 1 GG) steht.

2. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1) gebietet die Veröffentlichung jedenfalls solcher gerichtlicher Entscheidungen, die die Bürger als Rechtsgenossen über wichtige Fragen des alltäglichen Rechtslebens unterrichten. Es muß jedermann möglich sein, sich über wichtige gerichtliche Erkenntnisse zu informieren, die Bedeutung für ihn haben können. Das gilt in besonderem Maße für das selbst nach Ansicht der Steuerexperten überaus komplizierte und schwer durchschaubare Steuerrecht. Im übrigen ist die Kenntnis der Rechtsprechung eine Voraussetzung für die sinnvolle Inanspruchnahme des Rechtsschutzes. Deshalb hat der Staat für das Veröffentlichungswesen selbst Verantwortung zu übernehmen.

3. Träger der Pflicht, den Bürgerinnen und Bürgern gerichtliche Erkenntnisse zu vermitteln, ist die Justizverwaltung.

4. Art. 97 Abs. 1 GG schützt die rechtsprechende Gewalt vor Eingriffen durch Legislative und Exekutive (BVerfGE 12, 67, 71). Die Veröffentlichungspraxis ist jedoch nicht Rechtsprechungstätigkeit, sondern dem Bereich der (Gerichts-)Verwaltung zuzurechnen.

5. Der JURIS GmbH wurde – ungeachtet ihrer auf Gewinnerzielung gerichteten privatwirtschaftlichen Ausrichtung – staatlicherseits eine Vorzugsstellung eingeräumt, die eine Privilegierung sachlich rechtfertigt.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten um die Zurverfügungstellung von finanzgerichtlichen Entscheidungen zum Zwecke der Veröffentlichung. Die Klägerin ist ein Informationsdienstverlag. Als solcher gibt sie den in Zeitschriftenform regelmäßig erscheinenden Informationsdienst „steuertip“ heraus, mit dem sie u.a. in allgemein verständlicher Form wöchentlich über die aktuelle finanzgerichtliche Rechtsprechung unterrichtet und ihren Lesern Ratschläge zur legalen Steuerersparnis vermittelt.

Um entsprechend dem vorgenannten Zweck laufend und aktuell über die steuerrechtlichen Entscheidungen der deutschen Finanzgerichte unterrichtet zu sein, bemühte sich die Klägerin bereits seit einigen Jahren darum, von den Finanzgerichten der Länder regelmäßig gegen Kostenerstattung möglichst umfassend und zeitnah mit entsprechenden Entscheidungen beliefert zu werden. Sie berief sich darauf, daß die Entscheidungen der Finanzgerichte regelmäßig in der bei der Beigeladenen erscheinenden Zeitschrift „Entscheidungen der Finanzgerichte“ – „EFG“ – veröffentlicht werden und forderte Gleichbehandlung.

Die Klägerin erstritt vor dem Oberverwaltungsgericht Bremen gegen das Finanzgericht Bremen ein Urteil in der gleichen Angelegenheit (*Urt. v. 25. 10. 1988, NJW 1989, Seite 926 ff.*)¹, durch das dieses verurteilt wurde, seine Entscheidungen zeitgleich mit der Abgabe an „EFG“ auch der Klägerin gegen Kostenerstattung zur Veröffentlichung in ihrer Zeitschrift „steuertip“ zur Verfügung zu stellen. Das Urteil ist rechtskräftig geworden.

Auch das Verwaltungsgericht Berlin gab der gleichlautenden Klage der Klägerin gegen das Finanzgericht Berlin statt (*Urt. v. 20.3.1991, VG 1 A 213.89*). Auf die Berufung des Finanz-

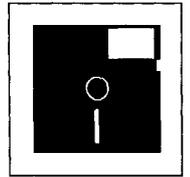
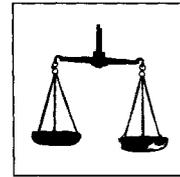
Streit um die Zurverfügungstellung von finanzgerichtlichen Entscheidungen

Gefordert: Gleichbehandlung mit „EFG“

Das Urteil des OVG Bremen

Die Berliner Entscheidungen

¹ = jur-pc 1989, S. 42-49.



gerichts Berlin wies das Oberverwaltungsgericht Berlin mit *Urt. v. 25.8.1992 (OVG 8 B 54.91)* unter Abänderung des vorgenannten erstinstanzlichen Urteils die Klage ab. Die Revision wurde nicht zugelassen.

Mit *Beschluß vom 1.12.1992 (BVerwG 7 B 170.92)* wies das Bundesverwaltungsgericht die Nichtzulassungsbeschwerde der Klägerin zurück.

Daraufhin erhob die Klägerin unter dem 30.12.1992 gegen das nunmehr rechtskräftige Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 25.8.1992 Verfassungsbeschwerde. Hierüber ist noch nicht entschieden.

Die Klägerin bemühte sich seit 1986 – zuletzt mit Schreiben vom 10.2.1989 und 30.1.1992 – vergebens, auch die Entscheidungen des Nieders. Finanzgerichts, die zur Veröffentlichung an „EFG“ abgegeben werden, zu erhalten, um sie in „steuertip“ zu publizieren. Am 5.3.1992 lehnte der Beklagte den Antrag letztmalig ab. Er stellte sich auf den Standpunkt, die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen in „EFG“ erfolge aufgrund privatrechtlicher Vereinbarungen mit Richtern des Finanzgerichts. Die Gerichtsverwaltung veröffentliche selbst nicht. Es stehe allen Verlagen frei, mit Richtern Einzelvereinbarungen zu treffen. Diese allen Verlagen offenstehende Möglichkeit zum Aufbau eines Informationsnetzes werde dem Gleichbehandlungsgebot gerecht. Auch die Klägerin habe mit einem Richter des Nieders. Finanzgerichts eine derartige Vereinbarung getroffen. Die Gerichtsverwaltung könne keinen Einfluß darauf nehmen, wie der einzelne Richter seine Publikationstätigkeit handhabe.

Die Klägerin hat am 11.3.1992 Klage erhoben und während des gerichtlichen Verfahrens am 30.3.1992 Widerspruch eingelegt.

Sie ist der Auffassung, ihr stehe ein Anspruch auf Überlassung der finanzgerichtlichen Entscheidungen aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu. Die Versorgung der Zeitschrift „EFG“ mit Gerichtsentscheidungen aufgrund von Exklusivverträgen der Richter mit der Beigeladenen schließe sie von der Belieferung faktisch aus; das verstoße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz.

Das gleiche gelte in bezug auf die Belieferung des Informationssystems JURIS mit Gerichtsentscheidungen. Aus dem Bremer Verfahren wisse sie, daß die Beteiligten, um diesen Vorgang zu rechtfertigen, ein sogenanntes Amtshilfemodell konstruiert hätten. So würden die Entscheidungen der Finanzgerichte dem Bundesfinanzhof zwar im Wege der Amtshilfe übersandt; dabei seien jedoch alle Beteiligten damit einverstanden, daß der Bundesfinanzhof die Entscheidungen an JURIS weitergebe. JURIS sei damit nicht nur ein Entscheidungssammelpool für den Bundesfinanzhof, sondern erhalte die Entscheidungen zugleich zur Vermarktung. Als eine am Wirtschaftsleben beteiligte Agentur, die die ihr überlassenen Entscheidungen an ihre Anschlußnehmer verkaufe, sei JURIS ebenfalls eine Mitbewerberin am Markt.

Schließlich stehe ihr ein Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Richtern des Nieders. Finanzgerichts zu, denen Entscheidungen ihres Gerichts durch den Beklagten regelmäßig zur privaten publizistischen Nutzung überlassen würden.

Die Klägerin hat zunächst beantragt,

1. den Beklagten zu verpflichten, ihr die Entscheidungen des Nieders. Finanzgerichts, die von diesem oder von Richtern des Gerichts ohne individuelle Anforderung zur Veröffentlichung in „Entscheidungen der Finanzgerichte“, in JURIS, in DATEV oder in anderen juristischen Publikationsorganen eingesandt werden, zeitgleich gegen Kostenerstattung zur Verfügung zu stellen,

2. die Zuziehung der Prozeßbevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Sie beantragt nunmehr,

1. den Beklagten zu verpflichten, ihr die Entscheidungen des Nieders. Finanzgerichts, die von diesem oder von Richtern des Gerichts ohne individuelle Anforderung zur Veröffentlichung in „Entscheidungen der Finanzgerichte“ und in JURIS eingesandt werden, zeitgleich gegen Kostenerstattung zur Verfügung zu stellen,

2. die Zuziehung der Prozeßbevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Der Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Er trägt vor, der neue Antrag der Klägerin beinhalte eine Klageänderung, der er widerspreche.

Im übrigen führt er aus, eine gesetzliche Regelung, ob und in welchem Umfang Gerichte ihre Entscheidungen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen haben, existiere nicht. Eine derartige Rechtspflicht folge weder aus dem Grundrecht der Pressefreiheit noch aus einfachgesetzlichen presserechtlichen Vorschriften.

BVerwG

Verfassungsbeschwerde

Das Petitum:

Entscheidungen des

Niedersächsischen Finanzgerichts

Klage

Auffassung der Klägerin

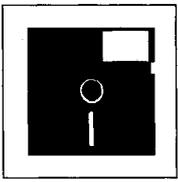
Das „juris-Argument“

Gleichbehandlung mit den publizierenden Richtern?

Der Ursprungsantrag

Der geänderte Antrag

Die Argumentation des Beklagten



„Neutralisierung“ der Entscheidungen

Die Klägerin könne von der Gerichtsverwaltung auch keine Gleichbehandlung mit der Beigeladenen verlangen, denn die Gerichtsverwaltung selbst veröffentliche keine Gerichtsentscheidungen. Die Veröffentlichung von Entscheidungen des Nieders. Finanzgerichts in der Zeitschrift „EFG“ vollziehe sich vielmehr wie folgt:

Die Richter, die eine Entscheidung getroffen haben, befänden darüber, ob sie veröffentlicht werden soll. Entsprechend dem mit der Beigeladenen geschlossenen Vertrag würden die für veröffentlichungswürdig erachteten Entscheidungen durch den einsendenden Richter neutralisiert und gekürzt, mit Leitsätzen und Zwischenüberschriften sowie einem komprimierten Tatbestand versehen. Sodann gebe der jeweilige Richter den Entscheidungsabdruck an den bei jedem Finanzgericht vorhandenen Verbindungsmann der Beigeladenen weiter. Dieser Verbindungsmann leite die Entscheidung sodann der Beigeladenen zu. Für die Auswahl und die Bearbeitung der Entscheidungen erhielten die Richter ein vom Umfang des Urteils abhängiges Honorar.

Gewohnheitsrechtliche Anerkennung

Daß die Richter Gerichtsentscheidungen auf privatrechtlicher Grundlage veröffentlichen, sei gewohnheitsrechtlich anerkannt. Es handle sich bei den zwischen den Richtern und der Beigeladenen getroffenen Vereinbarungen nicht um Exklusivverträge. Vielmehr würde bezüglich jeder einzelnen zur Veröffentlichung vorgesehenen Gerichtsentscheidung ein privatrechtlicher Vertrag zwischen den Richtern, die die Entscheidung auswählen, und der Beigeladenen geschlossen. Die Klägerin berufe sich deshalb zu Unrecht auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Bremen, dem ein ganz anderer Sachverhalt zugrunde gelegen habe.

Die allen Verlagen offenstehende Möglichkeit ...

Die allen Verlagen offenstehende Möglichkeit zum Aufbau eines Informationsnetzes werde dem Gleichbehandlungsgebot gerecht. Es sei der Gerichtsverwaltung wegen der ihr auferlegten presserechtlichen Neutralitätspflicht sogar untersagt, die durch den freien Wettbewerb bedingten unterschiedlichen Belieferungszeitpunkte mit veröffentlichungswürdigen Entscheidungen durch eigene Lenkungsmaßnahmen zu nivellieren. Die von der Klägerin begehrte Belieferungstätigkeit durch die Gerichtsverwaltung bewirke einen unzulässigen, den publizistischen Wettbewerb verzerrenden Eingriff.

Keine Gleichbehandlung mit der JURIS GmbH

Die Klägerin könne auch keine Gleichbehandlung mit der JURIS GmbH verlangen. Die Übersendung von Gerichtsentscheidungen an den Bundesfinanzhof für eine Dokumentation in der JURIS-Rechtsprechungsdatenbank erfolge auf der Grundlage eines Schreibens des Bundesministers der Justiz vom 13.7.1987, das der Gerichtsverwaltung eine Rechtspflicht gegenüber dem Bundesfinanzhof im Rahmen der Amtshilfegrundsätze auferlege. Der Beklagte hat das Schreiben des Bundesministers der Justiz vom 13.7.1987 zu den Akten gereicht. Auf den Inhalt des Schreibens wird wegen der Einzelheiten Bezug genommen. Die Beigeladene beantragt, *die Klage abzuweisen.*

Die Argumentation der Beigeladenen

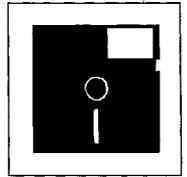
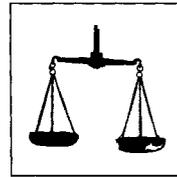
Zur Begründung führt sie aus, es bestehe zwar ein öffentliches Interesse der Allgemeinheit, daß bedeutsame gerichtliche Entscheidungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Hieraus könne aber kein gegen den Staat gerichtetes Gebot der Bekanntmachung gerichtlicher Entscheidungen hergeleitet werden. Vielmehr genüge der Staat seiner Verpflichtung schon dadurch, daß er die Veröffentlichung in angemessenem Umfang privatrechtlich ermögliche. Folgerichtig sei die Veröffentlichung sämtlicher Gerichtsentscheidungen in Deutschland privatrechtlich organisiert. Es gebe nicht einmal eine Befugnis der Instanzgerichte zur Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen von Amts wegen. Die Regelung der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen könne nur in einer Geschäftsordnung erfolgen. Instanzgerichte seien aber – im Gegensatz zu obersten Bundesgerichten – zum Erlaß einer Geschäftsordnung nicht befugt. Die Veröffentlichungstätigkeit sei deshalb dem privatrechtlichen Bereich zuzuordnen; der Gleichheitsgrundsatz gelte hier nicht.

Die Rechte der Richter

Auch könnten die Richter nicht verpflichtet werden, der Gerichtsverwaltung die zur Veröffentlichung in „EFG“ oder anderen Fachzeitschriften ausgewählten Entscheidungen so rechtzeitig mitzuteilen, daß diese noch vor Veröffentlichung in der betreffenden Fachzeitschrift die Entscheidungen der Klägerin zusenden könne. Der Richter habe, wie jeder andere Staatsbürger auch, das Recht, frei von Einmischung der Justizverwaltung und ohne deren Kenntnis Entscheidungen zu veröffentlichen. Dieses Recht folge aus dem Grundsatz der freien Entfaltung der Persönlichkeit sowie aus Art. 5 GG. Im übrigen handle es sich bei der Veröffentlichungstätigkeit der Richter um eine genehmigungsfreie Nebentätigkeit, die damit auch nicht anzeigepflichtig sei.

Verletzung des Urheberrechts der Richter

Des weiteren führe die Pflicht zur vorherigen Anzeige aller Entscheidungen, die die Richter in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Fachverlag zur Veröffentlichung aussuchen, zu einer Verletzung des Urheberrechts der Richter. Zwar genossen die einzelnen Gerichtsentscheidungen nach § 5 Abs. 1 UrhG keinen Urheberrechtsschutz; jedoch seien Entschei-



dungssammlungen wie "EFG" sowie überhaupt alle Fachzeitschriften nach § 4 UrhG als Sammelwerke geschützt. Da nach deutschem Recht ein Urheberrecht nur natürlichen Personen zustehen könne, seien alle Personen, die an der betreffenden juristischen Fachzeitschrift mitwirken, Mitinhaber des einheitlichen Urheberrechts an dem Sammelwerk. Damit seien auch die Richter Urheber, die die veröffentlichte Entscheidung ausgewählt haben. Der Urheber habe aber nach § 12 UrhG das Recht zu bestimmen, ob und wie sein Werk zu veröffentlichen ist. Damit schütze das Urheberrechtsgesetz jeden Miturheber davor, von der öffentlichen Gewalt gezwungen zu werden, seine Auswahl der zu veröffentlichenden Gerichtsentscheidungen einem Konkurrenten oder sonstigen Dritten, wie z. B. der Landesjustizverwaltung, bekanntzumachen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte und die Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen. Im übrigen wird auf die in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Bremen vom 25.10.1988 (NJW 1989, Seite 926 ff.)² abgedruckten "Richtlinien zur Bearbeitung von EFG-Entscheidungen (EFG-R)" der Beigeladenen verwiesen.

"Richtlinien zur Bearbeitung von EFG-Entscheidungen (EFG-R)"

Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig und im wesentlichen begründet.

1. Auszugehen ist dabei von dem Begehren der Klägerin, wie es sich nach Umstellung ihres Antrages in der mündlichen Verhandlung darstellt. Diese Umstellung ist nicht als Klageänderung i. S. d. § 91 VwGO zu qualifizieren. Eine Klageänderung liegt vor, wenn der Streitgegenstand eines anhängigen Verfahrens durch Erklärung des Klägers geändert wird (*Redeker/von Oertzen, VwGO, 10. Aufl., § 91 Rdnr. 1*). Wenn sich die begehrte Leistung ihrem Wesen nach ändert, also ein inhaltlich dem Wesen nach anderer Verwaltungsakt angestrebt wird, liegt eine Klageänderung vor (*Redeker/von Oertzen, aaO, Rdnr. 2*). Die Klägerin hat mit der Umstellung ihres Antrags jedoch nichts inhaltlich anderes, kein *aliud* begehrt, sondern ihr Verpflichtungsbegehren lediglich inhaltlich eingeschränkt.

Keine Klageänderung

2. Die Klage ist zulässig. Sie ist als Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO statthaft. Von dem Beklagten wird eine auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtete behördliche Entscheidung zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts (§ 35 Satz 1 VwVfG), d. h. der Erlaß eines Verwaltungsakts verlangt. Auf schlichtes Verwaltungshandeln (bloße Übersendung finanzgerichtlicher Entscheidungsabdrucke) ist die Klage nicht gerichtet. Es geht der Klägerin vielmehr um verbindliche, endgültige Regelung bzw. Bestätigung ihres Rechts auf (von einzelnen Anforderungen unabhängige) Belieferung mit Entscheidungen des Nieders. Finanzgerichts.

Die Klage ist zulässig.

Das gemäß § 68 Abs. 2 i. V. m. § 73 VwGO grundsätzlich erforderliche Vorverfahren wurde nicht zu Ende geführt; es ist jedoch entbehrlich, denn der Beklagte hat sich vorbehaltlos auf die Klage eingelassen und deren Abweisung beantragt. Er bringt damit zum Ausdruck, daß er auch als zuständige Widerspruchsbehörde dem Widerspruch nicht stattgeben würde. Angesichts dieser Einlassung war der Zweck eines Vorverfahrens, zum Vorteil des Klageberechtigten und zur Entlastung der Verwaltungsgerichte der Verwaltungsbehörde Gelegenheit zur Überprüfung ihrer Entscheidung zu geben, nicht mehr zu erreichen. Das Vorverfahren war damit entbehrlich (*BVerwGE 15, 306, 310; 27, 181, 185; 64, 325, 330; Urt. v. 27.9.1988 – BVerwG 1 C 3.85 – in Buchholz 130 § 9 RuStAG Nr. 10*).

Entbehrlichkeit des Vorverfahrens

3. Die Klage ist im wesentlichen begründet. Die Klägerin hat einen Anspruch darauf, daß ihr der Beklagte diejenigen Entscheidungen des Nieders. Finanzgerichts, die von diesem oder von Richtern des Gerichts ohne individuelle Anforderung zur Veröffentlichung in "EFG" eingesandt werden, zeitgleich gegen Kostenerstattung zur Verfügung gestellt werden. Der das darauf gerichtete Begehren ablehnende Bescheid ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Klage im wesentlichen begründet

Der Anspruch der Klägerin ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 GG.

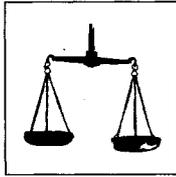
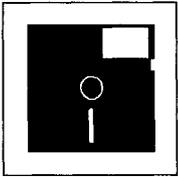
a) Es ist auf den verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz zurückzugreifen, denn einfachgesetzliche Anspruchsgrundlagen waren nicht einschlägig.

Anspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG

Presserechtliche Bestimmungen vermitteln der Klägerin nicht den von ihr reklamierten Anspruch auf Übersendung finanzgerichtlicher Entscheidungen. So begründet die Norm des

Kein Anspruch aus Presserecht

² = jur-pc 1989, S. 42-49.



§ 4 Abs. 4 Nds. PresseG

Anspruch aus Art. 3 Abs. 1
i. V. m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Veröffentlichungstätigkeit
am Nieders. Finanzgericht
unterliegt Grundrechtsschranken.

Adressat der staatlichen
Pflicht zur Obsorge über das
Veröffentlichungswesen:
Die Justizverwaltung

§ 4 Abs. 1 des Nieders. Pressegesetzes vom 22. März 1965 (GVBl. Seite 9), zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 22. März 1990 (GVBl. Seite 101), – Nds. PresseG – lediglich einen Auskunftsanspruch aufgrund konkreter, anlaßbezogener Anfragen in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse (vgl. OVG Bremen, NJW 1989, 926 m.w.N.; OVG Berlin, Urt. v. 25.8.1992 – OVG 8 B 54.91 –). Das Begehren der Klägerin geht jedoch über diesen Rahmen hinaus; sie möchte künftig wie die Beigeladene und die JURIS GmbH ständig und ohne weitere Anfrage mit Auskünften (anonymisierten Urteilsabschriften) bedient werden. Dies deckt die Vorschrift nicht.

§ 4 Abs. 4 Nds. PresseG betrifft als Ausprägung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nur die Zuleitung von „amtlichen Bekanntmachungen“; dies sind an die Öffentlichkeit gerichtete förmliche Willensäußerungen einer Behörde mit amtlich bestimmtem Inhalt (Löffler/Rikker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. 1987, Seite 122). Dazu gehören Gerichtsentscheidungen nicht.

b) Das von der Klägerin geltend gemachte Recht ergibt sich jedoch aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) i. V. m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist einschlägig (aa).

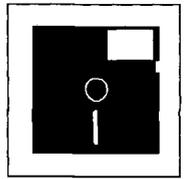
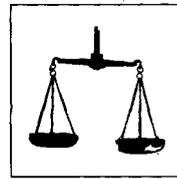
Die Klägerin wird ohne einen sachlichen Grund von der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen ausgeschlossen (bb).

Weder der Grundsatz der Unabhängigkeit des Richters noch urheberrechtliche Vorschriften stehen dem Anspruch der Klägerin entgegen (cc).

aa) Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind anwendbar, denn die Veröffentlichungstätigkeit am Nieders. Finanzgericht unterliegt Grundrechtsschranken. Zwar werden die Gerichtsentscheidungen im wesentlichen aufgrund privatrechtlicher Verträge der beteiligten Richter mit der Beigeladenen veröffentlicht. Die Gerichtsverwaltung muß sich aber die privatrechtlich organisierte Veröffentlichungstätigkeit einzelner Richter als Erfüllung einer an sich staatlichen Informationstätigkeit zurechnen lassen und demgemäß grundrechtskonform ausgestalten. Die Veröffentlichung gerichtlicher Entscheidungen ist nämlich eine öffentliche Aufgabe. Sie erwächst aus dem allgemeinen Verfassungsprinzip der Publizität und Transparenz staatlichen Handelns (Schneider in AK-GG, 2. Aufl. 1989, Art. 42 Rn. 2; OLG Celle, NJW 1990, 2570 f.), das in engem Funktionszusammenhang mit Elementen der demokratischen Ordnung (Art. 20 Abs. 1 GG) steht (Schneider, aaO). Öffentlichkeit als Element von Kontrolle und Vertrauensbildung ist der Justiz nicht fremd. Sowohl die grundsätzliche Öffentlichkeit der Verhandlungen als auch die breite Beteiligung von Laienrichtern sind – in der Verfassungsgeschichte mühsam erkämpfte – Beiträge hierzu. Auch das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1) gebietet die Veröffentlichung jedenfalls solcher gerichtlicher Entscheidungen, die die Bürger als Rechtsgenossen über wichtige Fragen des alltäglichen Rechtslebens unterrichten. Es muß jedermann möglich sein, sich über wichtige gerichtliche Erkenntnisse zu informieren, die Bedeutung für ihn haben können. Das gilt in besonderem Maße für das selbst nach Ansicht der Steuerexperten überaus komplizierte und schwer durchschaubare Steuerrecht. Im übrigen ist die Kenntnis der Rechtsprechung eine Voraussetzung für die sinnvolle Inanspruchnahme des Rechtsschutzes. Deshalb hat der Staat für das Veröffentlichungswesen selbst Verantwortung zu übernehmen (OVG Bremen, aaO, Seite 927³; VG Berlin, Urt. v. 20.3.1991, VG 1 A 213.89; vgl. OLG München, OLGZ 1984, 477, 479; Grundmann, DVBl. 1966, 57, 59; Hirte NJW 1988, 1698, 1700). Es mag, wie der Beklagte einwendet, gewohnheitsrechtlich anerkannt sein, daß die Richter diese Aufgabe in ihre „privaten Hände“ genommen haben. Gewohnheitsrechtlich anerkannt ist damit jedoch allenfalls, daß die Erfüllung der Veröffentlichungsaufgabe durch private wissenschaftliche Nebentätigkeit der Richter geschehen kann, nicht aber, daß die Aufgabe als solche im privaten Recht begründet ist. Die vermeintlich gewohnheitsrechtlich anerkannte Praxis enthebt den Staat damit nicht seiner Bindung an Gesetz und Recht, insbesondere nicht an die Grundrechte.

Eine weitere Frage ist, wen die staatliche Pflicht zur Obsorge über das Veröffentlichungswesen trifft. Dies kann nicht der Richter selbst sein; denn er hat mit seiner Mitwirkung an der Entscheidung seine Pflicht an dem jeweiligen Rechtsstreit getan. Mag er, wie jeder andere Verfahrensbeteiligte, nicht gehindert sein, eine Entscheidung zur Veröffentlichung zu bringen, so ist dies doch nicht in seinen Amtspflichten inbegriffen und – wie der Beklagte

³ = jur-pc 1989, S. 42–49, 46.



zu meinen scheint – gar dem Bereich seiner geschützten Unabhängigkeit zuzurechnen: Rechtsprechung ist Streitentscheidung und nicht Publikation von Entscheidungen. Träger der Pflicht, den Bürgerinnen und Bürgern gerichtliche Erkenntnisse zu vermitteln, kann danach nur die Justizverwaltung sein (vgl. OVG Bremen, aaO, S. 927⁴; Grundmann, aaO, S. 59). Dafür spricht übrigens auch die in § 299 Abs. 2 ZPO niedergelegte, über § 173 VwGO auch für den Verwaltungsprozeß geltende Kompetenz des “Vorstands des Gerichts”, Dritten – also nicht am Rechtsstreit Beteiligten – Akteneinsicht zu gewähren und Entscheidungsabschriften zu überlassen (vgl. hierzu: Erteilung von Abschriften von gerichtlichen Entscheidungen sowie von Verhandlungs- und Beweisaufnahmeprotokollen, Verfügung des Präsidenten des Nieders. Obergerichtes vom 27.7.1992 – 1400 –). bb) Diese Obliegenheit hat die Gerichtsverwaltung verletzt. Die Klägerin wird nämlich ohne sachlichen Grund von der Belieferung mit Entscheidungsabdrucken nahezu ausgeschlossen.

Obliegenheitsverletzung durch die Gerichtsverwaltung

Nach der Veröffentlichungspraxis am Nieders. Finanzgericht werden eine Vielzahl von Entscheidungen des Gerichts, nach Angaben des Beklagten handelt es sich um alle wesentlichen Gerichtsentscheidungen, ausschließlich an die Beigeladene geleitet. Ob dies aufgrund von Exklusivverträgen geschieht, ist zwischen den Beteiligten streitig. Es gibt etliche Anhaltspunkte dafür, daß Exklusivverträge abgeschlossen wurden. So zahlt nach Angaben des Beklagten die JURIS GmbH an die Beigeladene ein Entgelt dafür, “daß die im Rahmen der Vertragsabwicklung bestimmten Entscheidungen auch JURIS übersandt werden”. Diese Zahlungen deuten darauf hin, daß die Beigeladene Exklusivverträge mit Finanzrichtern abgeschlossen hat. Warum sollte die JURIS GmbH sonst Zahlungen an die Beigeladene leisten, wenn sie Entscheidungen des Nieders. Finanzgerichts erhält?

Ausschließliche Belieferung der Beigeladenen

Daß die Beigeladene Exklusivverträge mit den Richtern des Nieders. Finanzgerichts abgeschlossen hat, entspräche auch den “Richtlinien zur Bearbeitung von EFG-Entscheidungen”, die die Beigeladene herausgegeben hat. Diese Richtlinien, die in der Entscheidung des OVG Bremen (NJW 1989, 926, 928⁵) zitiert werden, sehen unter Nr. II Ziff. 2 und 14 (3. Aufl. 1988) ein “Ausschließlichkeitsrecht” der Beigeladenen an den Entscheidungen vor. Auch die Beigeladene räumt ein, daß sie infolge der abgeschlossenen Verträge eine “rechtlich gesicherte Alleinstellung” genießt.

Exklusiv-Verträge?

Ob die Belieferung der Beigeladenen auf Exklusivverträgen beruht, kann aber letztlich offenbleiben. Unstreitig ist nämlich, daß der Klägerin sämtliche Entscheidungen vorenthalten werden, die zur Veröffentlichung in der Zeitschrift “EFG” vorgesehen sind, und damit die wesentlichen und bedeutsamen Entscheidungen des Nieders. Finanzgerichts. Dies stellt eine Ungleichbehandlung durch die Gerichtsverwaltung dar, die sich nach dem oben dargelegten Ausgangspunkt die die Beigeladene begünstigende Veröffentlichungstätigkeit der Richter zurechnen lassen muß.

Diese Ungleichbehandlung geschieht ohne sachlichen Grund.

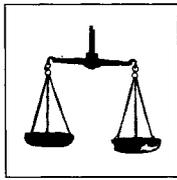
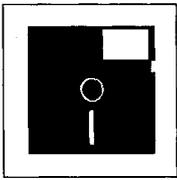
Ungleichbehandlung ohne sachlichen Grund

Ein sachlicher Grund liegt nicht darin, daß es sich bei der Zeitschrift “EFG” um ein fachwissenschaftliches Publikationsorgan handelt, die Zeitschrift “steuertip” diesem Anspruch dagegen nicht genügt. Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluß vom 1.12.1992 (BVerwG 7 B 170.92) über die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Obergerichtes Berlin vom 25.8.1992 (OVG 8 B 54.91) einen sachlichen Grund für eine Privilegierung der Beigeladenen “ohne weiteres” angenommen. Die Unterscheidung danach, ob ein Publikationsorgan fachwissenschaftlichen Ansprüchen genüge oder nicht, ziele nicht in unzulässiger Weise auf den Meinungsinhalt des Publikationsorgans, sondern stelle auf ein tragfähiges, meinungsneutrales Kriterium ab. Eine solche Differenzierung sei dem Beklagten nicht verwehrt. Sie sei vielmehr angesichts der besonderen Bedeutung, die der fachwissenschaftlichen Aufbereitung von Gerichtsentscheidungen für die (Fach) Öffentlichkeit zukomme, sachlich vertretbar und verstoße deshalb weder gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG noch gegen die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Neutralitätspflicht des Staates.

Die Kammer hat gewichtige Bedenken, dieser Ansicht zu folgen, weil die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts einen von ihm selbst anscheinend übersehenen Bruch aufweist. Die von ihm als durch eine frühere Entscheidung geklärt angesehene Frage hätte

⁴ = jur-pc 1989, S. 42–49, 46f.

⁵ = jur-pc 1989, S. 42–49, 47.



*Kritik der Argumentation des
BVerwG*

*Die Fallkonstellation in
BVerwGE 47, 247*

*Zulassungsregeln bei
begrenzten Ressourcen*

*Kein sachlicher Grund für eine
Privilegierung der Beigeladenen*

*Veröffentlichungspraxis keine
Rechtsprechungstätigkeit*

*Keine Verletzung des
Miturheberrechts der Richter*

nämlich bei folgerichtiger Anwendung seiner überzeugenden Erwägungen auf den seinem Beschluß vom 1.12.1992 zugrundeliegenden Sachverhalt gegenteilig beantwortet werden müssen. Das ergibt sich aus folgendem:

Das Bundesverwaltungsgericht nimmt auf die Entscheidung BVerwGE 47, 247 Bezug. In jenem Fall hatte es bei der Einladung einer von vornherein beschränkten Zahl von Journalisten zu einer Pressefahrt der Bahn eine Differenzierung danach, ob die Journalisten sich bereits fachjournalistisch betätigt haben, als mit Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar gebilligt. Es handele sich dabei nicht um eine unzulässige Reglementierung oder Steuerung der Presse.

Ausgangspunkt der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 47, 247) war, daß grundsätzlich alle interessierten Journalisten Eigeninformationen einer Behörde erhalten, unabhängig von der fachlichen Qualifikation der interessierten Journalisten. Die Behörde dürfe nicht zwischen "guter" und "schlechter" Presse unterscheiden. Die öffentliche Hand müsse eine neutrale Informationsstelle sein. Bei einer Pressefahrt müsse aber notwendigerweise (aus organisatorischen Gründen) die Zahl der teilnehmenden Journalisten beschränkt werden. Solche Unterrichtungen von Pressevertretern im kleinen Kreis seien zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse unentbehrlich. Anderenfalls wäre nur noch eine uniforme Massenunterrichtung der Presse in Form allgemeiner Pressekonferenzen möglich. Wenn aber eine Auswahl getroffen werden müsse, dann sei es ein sachgerechtes Kriterium, ob sich der Journalist schon auf dem Gebiet fachjournalistisch betätigt habe (BVerwGE 47, 247, 254).

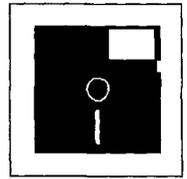
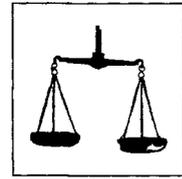
Die Kammer hält den Ansatz, für den Fall begrenzter Ressourcen eine an Fachnähe (und damit mittelbar an mutmaßliche Fachkompetenz) anknüpfende Auswahl der Journalisten (bzw. der von ihnen betreuten Publikationsorgane) zuzulassen, für richtig. Indessen war bereits in dem dem Beschluß des BVerwG vom 1.12.1992 zugrundeliegenden Fall, soweit ersichtlich, ein Problem des Zugangs zu begrenzten Ressourcen nicht zu lösen. Das gilt jedenfalls ohne Zweifel für den vorliegenden Streitfall. Nicht einmal der Beklagte hat nämlich zu irgendeinem Zeitpunkt dargetan, daß eine Beschränkung, also das Treffen einer Auswahl, überhaupt aus zwingenden organisatorischen Gründen oder aufgrund anderer Notwendigkeiten geboten ist. Die Beschränkung der Belieferung von Entscheidungen an die Beigeladene geschieht auch nicht aus zwingenden Gründen, sondern deshalb, weil sich die Richter an die Beigeladene vertraglich gebunden haben und der Beklagte sich fälschlicherweise rechtlich nicht für verpflichtet hält, auf die Veröffentlichungspraxis Einfluß zu nehmen.

Im übrigen gibt es keinen sachlichen Grund für eine Privilegierung der Beigeladenen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum ein Publikationsorgan, das wissenschaftliche Ansprüche verfolgt, gegenüber einer Zeitschrift, die steuerrechtlich interessierte "Laien" unterrichten will, privilegiert wird. Beide Publikationsorgane sind Fachzeitschriften (Redaktionsleiter der Zeitschrift "steuertip" sind ein Diplomkaufmann und ein Steuerberater).

Auch "steuertip" wendet sich gezielt an steuerrechtlich interessierte Abnehmer und will diese umfassend über die aktuelle steuerrechtliche Verwaltungs- und Gerichtspraxis informieren. Daß die Entscheidungen dabei allgemein verständlich aufbereitet werden, ist kein Grund für die von dem beklagten vorgenommene Differenzierung. Es wird also von dem Beklagten keine Auswahl danach getroffen, ob sich die Interessenten fachjournalistisch betätigt haben, wie in dem Urteil, das der Entscheidung BVerwGE 47, 247 ff. zugrunde lag. Anknüpfungspunkt ist, auf welche Art und Weise ein Thema fachjournalistisch aufbereitet wird. Dies stellt kein sachgerechtes Differenzierungskriterium dar.

cc) Dem damit gefundenen Anspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG steht nicht die richterliche Unabhängigkeit entgegen. Art. 97 Abs. 1 GG schützt die rechtsprechende Gewalt vor Eingriffen durch Legislative und Exekutive (BVerfGE 12, 67, 71). Die Veröffentlichungspraxis ist jedoch nicht Rechtsprechungstätigkeit, sondern dem Bereich der (Gerichts-)Verwaltung zuzurechnen.

Fehl geht die Annahme der Beigeladenen, die mit der Verpflichtung zur zeitgleichen Zurverfügungstellung der finanzgerichtlichen Entscheidungen einhergehende Pflicht der Richter zur vorherigen Anzeige aller für die Veröffentlichung vorgesehenen Entscheidungen bewirke eine Verletzung des Urheberrechts der Richter jedenfalls als Miturheber des Sammelwerks "EFG" aus § 4 UrhG. Denn § 4 UrhG schützt hinsichtlich des Sammelwerks lediglich den Herausgeber, nicht jedoch die an dem Sammelwerk im einzelnen Beteiligten (vgl. Löffler/Ricker, *Handbuch des Presserechts*, 2. Aufl., Seite 407, Rdnr. 23; von Gamm, *UrhG*, München 1968, § 4, Rdnr. 11; Schricker, *Urheberrecht*, München 1987, § 4 Rdnr. 11). Die gerichtlichen Entscheidungen als solche genießen – das sieht auch die Beigeladene so – gemäß § 5 Abs. 1 keinen urheberrechtlichen Schutz.



Da der Klägerin ein Anspruch auf Gleichbehandlung zusteht, ist der diesem Anspruch entgegenstehende Bescheid vom 5.3.1992 aufzuheben. Die Kammer qualifiziert das Schreiben des Beklagten vom 5.3.1992 als Verwaltungsakt, weil es eine Regelung enthält, nämlich die endgültige, verbindliche Weigerung des Beklagten, dem Begehren der Klägerin zu entsprechen.

c) Dagegen kann die Klägerin keine Gleichbehandlung mit der JURIS GmbH beanspruchen. Der JURIS GmbH wurde nämlich – ungeachtet ihrer auf Gewinnerzielung gerichteten privatwirtschaftlichen Ausrichtung – staatlicherseits eine Vorzugsstellung eingeräumt, die eine Privilegierung sachlich rechtfertigt. Zwischen der JURIS GmbH und der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundesminister der Justiz und den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, wurde ein Vertrag über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der automatisierten Rechtsprechungsdocumentation abgeschlossen, der vorsieht, daß die obersten Gerichtshöfe des Bundes der JURIS GmbH auch Instanzrechtsprechung zur Nutzung überlassen, nachdem sie von den eigenen Dokumentationsstellen der obersten Gerichtshöfe dokumentarisch aufbereitet worden ist. Bereits darin ist ein Unterschied gegenüber der Klägerin, die sich nicht auf eine derartige Vereinbarung berufen kann, zu sehen. Im übrigen ergibt sich aus dem von dem Beklagten vorgelegten Schreiben des Bundesministers der Justiz vom 13.7.1987 an alle Gerichte der Länder, daß, was das Verhältnis zu JURIS anbetrifft, ein abweichender Tatbestand vorliegt. In diesem Schreiben werden die Gerichte nämlich aufgefordert, Entscheidungen auszuwählen und an die für die jeweilige Gerichtsbarkeit zuständige Dokumentationsstelle zu senden, um das System JURIS zu unterstützen.

Kein Anspruch auf Gleichbehandlung mit juris

Anmerkung

Das Urteil stellt im Interesse von Rechtsstaat und Demokratie mit erfreulich deutlichen Worten klar, was die Gerichtsverwaltung an Urteilsöffentlichkeit schuldet. Es ist nicht zuletzt auch der prozessualen Hartnäckigkeit der Zeitschrift "steuertip" zu verdanken, daß die Gerichte Gelegenheit haben, einen Zustand zu beenden, der deutliche Züge eines feudalen Privilegienwesens trägt. Die im Urteil diesbezüglich mitgeteilten Fakten sprechen für sich.

Um seine Ansicht zu begründen, muß das VG Hannover allerdings die (befremdliche) These des BVerwG aus dem Weg räumen, eine Differenzierung danach, ob ein Urteile publizierendes Presseorgan fachwissenschaftlichen Ansprüchen genüge oder nicht, erlaube eine Ungleichbehandlung von "steuertip" und EFG. Die Widerlegung, die das VG Hannover dieser These widmet, ist ein argumentatorisches Glanzstück. Es zeigt (insofern auch ein Exempel für korrektes "distinguishing" in der Tradition des "case law reasoning"), daß die vom BVerwG herangezogene Entscheidung BVerwGE 47, 247 die vom BVerwG darauf gestützte Konsequenz nicht hergibt.

Argumentatorisches Glanzstück: Widerlegung der BVerwG-These

Nach der Lektüre dieser auf hohem Argumentationsniveau stehenden Passagen des Urteils ist der Leser enttäuscht, auf eine eher rudimentäre Erörterung der Frage zu stoßen, ob der "steuertip" auch Gleichbehandlung mit der juris GmbH verlangen kann. Der zentrale Satz lautet hier "Der JURIS GmbH wurde nämlich – ungeachtet ihrer auf Gewinnerzielung gerichteten privatwirtschaftlichen Ausrichtung – staatlicherseits eine Vorzugsstellung eingeräumt, die eine Privilegierung sachlich rechtfertigt". Das ist eine *petitio principii*, die man so offenkundig selten in Urteilen antrifft. Denn wenn es um die Frage geht, ob eine Privilegierung (also die Einräumung einer Vorzugsstellung) gerechtfertigt ist, wird man diese Frage schwerlich adäquat durch den Hinweis auf die Einräumung einer Vorzugsstellung beantworten können.

Abgesehen von dieser *petitio principii* liegt hier aber auch ein Bruch in der Argumentation des Gerichts, der letzten Endes genau so schwer wiegt, wie der Argumentationsfehler, den das Gericht dem BVerwG ins Stammbuch schreibt. Alle im Verhältnis "steuertip"/EFG ins Feld geführten Argumente hätten zu einer Gleichbehandlung mit der juris GmbH mit "ihrer auf Gewinnerzielung gerichteten privatwirtschaftlichen Ausrichtung" führen müssen. Insofern hätte es darum gehen müssen, die durch das Schreiben des Bundesministers der Justiz vom 13.7.1987 begründete Praxis auf ihre rechtliche Korrektheit zu prüfen, statt dieses Schreiben als Begründungsbeleg heranzuziehen. Es ist im Ergebnis sicher nicht richtig, daß es dem Staat erlaubt sein kann, sich bei einer in privatwirtschaftlicher Form ausgeübten Tätigkeit selbst zu privilegieren, und das zudem noch auf einem Feld, wo er (wie bei den Urteilen) als Produzent eine Monopolstellung genießt.

Argumentationsbruch bei der Beurteilung des Anspruchs auf Gleichbehandlung mit juris

Maximilian Herberger