

Was schuldet der Staat der Öffentlichkeit an Rechtstexten?¹

Jörg Berkemann

I. Die erste "Rechtsdatenbank"

Sprechen wir in Bildern ...

Die Tafeln vom Berg Sinai ...

... ohne Sicherungskopie.

Eine erste zentrale Normdatenbank ...

... und die Leviten als Experten.

10 Fragen

1. Stets ist es gut, sich auf eine Tradition zu berufen. Gut ist es, auf eine besonders alte Tradition zu verweisen. Machen wir das, was im Mittelalter die einprägsamste Werbung der Kirche war: Sprechen wir in Bildern. Sprechen wir also vom Alten Testament.

2. Das Alte Testament beschreibt das Bild vortrefflich: Auf dem Berg Sinai empfängt Mose zwei steinerne Gesetzestafeln – Rechtstexte, in 10 Normkomplexe bereits gut gegliedert. Das Ganze ein präzises Angebot an Rechtsinformationen, leicht zu merken. Gottvater hat den Text selbst verfaßt. Seine Finger haben die beiden Tafeln beschrieben.² Die Textmenge ist – bei quantitativer Analyse – gering.

Mose zerbricht die Tafeln im heiligen Zorn. Denn das Volk – also die Öffentlichkeit – will den Inhalt der zehn Gebote nicht wissen. Es tanzt lieber um das Goldene Kalb.

Jedoch – Gottvater ist mit dieser Entwicklung unzufrieden. Er insistiert nachdrücklich. Mit seiner Hilfe fertigt Mose ein Duplikat.³ Gott hatte es nämlich versäumt, von vornherein eine Sicherungskopie anzufertigen. Die neuen Tafeln werden nunmehr in die Bundeslade aufgenommen, einen Ort sicherer Verwahrung. Die wenigen, die Zugang haben, brauchen einen Qualifikationsnachweis.

Die in Stein gemeißelte Schrift ist etwas mühsam zu transportieren. Aber Steinschrift gilt in der Wüste als das dauerhafteste, solideste Schreibmaterial. Eine verschleißfreie Diskette ist produziert. Die mit ihr gewonnene Schriftlichkeit des Normtextes begründet die jederzeitige Verfügbarkeit des Norminhaltes. Es ist eine "abrufbare Rechtsinformation" entstanden. Mit den zehn Geboten in der Bundeslade ist eine erste zentrale Normdatenbank geschaffen.

Später, nach Rückkehr aus dem Exil wird man einige andere Experten hinzuziehen. Es sind die Leviten, sie lesen die Rechtstexte laut vor, auf dem Markt in Jerusalem.⁴ Man braucht die Leviten, weil die Juden die alten Rechtstexte – sie sind selbstverständlich in hebräischer Schrift geschrieben – nicht mehr verstehen.

3. Soweit zur Tradition des Problems. Und nun zu der gestellten Frage: Was schuldet der Staat der Öffentlichkeit an Rechtstexten? Nach der historischen Exposition des Themas damit also zur zentralen Analyse. Zu ihrer Durchführung werde ich zehn Fragen stellen, gleichsam dekalogisch nachempfunden. Man könnte noch mehr an Fragen stellen.

II. Gläubiger und Schuldner

1. Warum dieses Thema?

[1] Dazu gibt es mehrere Antworten. Zunächst: Sind wir die Leviten und müssen wir dem Staat "die Leviten lesen"? Einiges spricht seit einiger Zeit dafür. Wenn wir es tun, sollten wir es mit guten Gründen tun. Diese Gründe lassen sich finden.

[2] Wir – das ist die Gesellschaft – sind zu einer Kultur der Texte geworden. Wir sind zu einer Kultur der Schriftlichkeit geworden. Und wir sind zu einer Kultur der Produktion von schriftlichen Texten geworden. Wir haben – kurz gesagt – eine ausgeprägte Textkultur. Daß inzwischen auch eine "Bildkultur" entstanden ist, beweist jedes elektronische Medium.

Der Text ist zum zentralen Medium der Vermittlung von Informationen geworden, der eigenen oder der fremden. Die zu beobachtende Textkultur der Gegenwart erfaßt praktisch alle Bereiche des sozialen Lebens. Texte sind zu einem unverzichtbaren Gegenstand und Medium unserer Informationsgesellschaft geworden. Sie dienen der Übermittlung, der Er-

Sind wir die Leviten?

Textkultur und Bildkultur

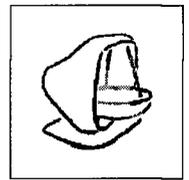
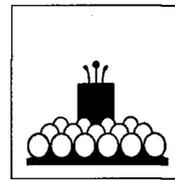
Prof. Dr. Dr. Jörg Berkemann ist Richter am Bundesverwaltungsgericht und lehrt an der Universität Hamburg.

¹ Eröffnungsvortrag auf dem 5. EDV-Gerichtstag am 27.3.1996 in Saarbrücken. Das Redetypskript ist ohne Änderungen in der Sache zu einer Lesefassung überarbeitet worden. Einige Anmerkungen sind hinzugesetzt worden.

² 2. Mose 31.18, 24.12

³ 2. Mose 34.1

⁴ Nehemia 8.3: "... und die Ohren des ganzen Volkes waren dem Gesetzbuch zugekehrt".



innerung, der sichernden Manifestation von Gedanken. Diese erhalten erst durch ihre textliche Fassung die bestimmende Endgültigkeit des Geschriebenen. Texte sind gleichsam "schriftlich Gesagtes" und damit Teil unserer kommunikativen Beziehungen.

[3] Damit steht fest: Für die Informationsgesellschaft dieser Tage ist der Text als Träger von Äußerungen, von Informationen, unabdingbar. Er ist dies, weil er besonders gute Eigenschaften besitzt. Der Text ist überaus geeignet, der Flüchtigkeit der Zeit, des Wortes und der Arbeitsteiligkeit unserer Gesellschaft entgegenzuwirken. Das ist in unserem Bewußtsein so intensiv geschehen, daß der Text wie ein stellvertretendes *commodum* des Gedankens geradezu gegenständlich erscheint. Keine Rechtskultur kann dieses Phänomen ignorieren. Eine Rechtskultur definiert sich gerade durch das Vorhandensein von Rechtstexten. Fast sind Rechtskultur und Rechtstext synonym zu setzen. Das Recht folgt dem. Es legt außerordentlichen Wert auf die Sicherung der schriftlicher Texte. Urkundenfälschung, Beweisrecht sind die Stichworte.

[4] Ein erstes Fazit ist leicht zu ziehen: Text ist Kenntnis. Drehen wir den Satz zur besseren Einsicht einmal um: Nicht-Text ist Un-Kenntnis. Ich weiß: Dieser Schluß genügt nicht den Anforderungen an den logischen Satz der Negation der Implikation.⁵ Es ist dies aber ein Beispiel der auch in der Rechtswissenschaft gern benutzten fuzzy logic.⁶

2. Was ist ein Rechtstext?

[1] Der "Rechtstext" ist das eigentliche Objekt unserer Betrachtung; um ihn geht es. – Eine Reihe von systematisierenden Unterscheidungen ließen sich treffen. Ich werde hierauf verzichten. Vertrauen wir auf unseren intuitiven Zugang zum Problem, ohne den Begriff des Rechtstextes zuvor exakt zu definieren. Zu den Rechtstexten gehören sicherlich jene Texte, die absichtsvoll – also subjektiv intendiert und objektiv von anderen als solches ohne weiteres erkannt – als Rechtstexte auftreten. Daß in dieser intuitiven Zuordnung etwas Zirkuläres liegt, mag eingeräumt werden. Gegen die Treffsicherheit der Intuition muß dies freilich nicht sprechen.

[2] Die erste Gruppe, die es zu betrachten gilt, sind Texte mit ausdrücklich erklärtem Verbindlichkeitsanspruch. Dazu zählen alle Normtexte. Sie definieren sich durch ihren Anspruch auf Verbindlichkeit des Textinhaltes. Sie wollen einen regulierenden Einfluß auf das Verhalten von "Rechtsgenossen" nehmen. Das erscheint unter der Perspektive des Rechtsstaates einleuchtend. Publierte Gesetze, Rechtsverordnungen, kommunale Satzungen und Statuten, die Verfassung selbst gehören hierher. Der Beginn des 19. Jahrhunderts war noch beherrscht von der Frage einer öffentlichen Verfassungsurkunde. Ohne Öffentlichkeit kein verbindlicher Gesetzestext.

Das sind heute keine Fragen mehr. Die rechtsdogmatischen Zuordnungen lösen keine ernsthaften verfassungspolitischen Probleme. Die Fragen heißen heute anders: Verbindlichkeit für wen? Kenntnisnahme wie? Durch welches Medium? Folgen der Unkenntnis? – Mehrere unsichere Kandidaten haben sich hierzu inzwischen eingestellt.

[3] Wie steht es mit den Verwaltungsvorschriften, die auch das Grundgesetz kennt (vgl. Art. 84 Abs. 2 GG)? Es gibt einen leidigen Streit, ob man einen Anspruch auf Kenntnis von Verwaltungsvorschriften hat.⁷ Die Rechtsprechung ist nicht selten kleinlich, um Winkelzüge, Ansprüche auf Information abzulehnen, leider kaum verlegen.⁸ – Wie steht es um die Tarifverträge? Insbesondere, wenn diese gemäß § 5 des Tarifvertragsgesetzes für "allgemeinverbindlich" erklärt wurden. – Wie steht es mit den DIN-Vorschriften? Man schätzt ihre Zahl auf etwa 20.000. Der Seitenumfang soll etwa 700.000 betragen. Hauptvermarkter ist die Beuth-Vertrieb GmbH in Berlin.⁹

Der Text als stellvertretendes commodum des Gedankens

Text ist Kenntnis.

Wir wissen, was 'Rechtstexte' sind.

Normtexte

Verwaltungsvorschriften, Tarifverträge, DIN-Vorschriften

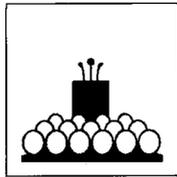
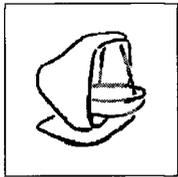
⁵ Vgl. D. Simon/M. Herberger, *Wissenschaftstheorie für Juristen. Logik – Semiotik – Erfahrungswissenschaften*, Frankfurt/M. 1980, S. 45 f.

⁶ Vgl. L. Philipps, *Eine Theorie der unscharfen Subsumtion*, in: ARSP 81 (1985) S. 405 ff.; ders., *Kompensatorische Verknüpfungen in der Rechtsanwendung – ein Fall für Fuzzy Logik*, in: FS G. Jahr, Tübingen 1993, S. 169 ff.; sehr anregend B. Kosko, *Fuzzy Logic. Eine neue Art des Denkens* (dt.), München 1993.

⁷ Vgl. Almut Wittling, *Die Publikation der Rechtsnormen einschließlich der Verwaltungsvorschriften*, Baden-Baden, 1991.

⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 5.6.1984 – 5 C 73,82 – BVerwGE 69, 278 = NJW 1984, 2590 = DVBl 1984, 1078.

⁹ In der Bundesrepublik Deutschland befassen sich gegenwärtig mehr als 200 Organisationen mit der Aufstellung und Verbreitung technischer Regeln. Davon sind die meisten (ca. 150) rein privatrechtlicher Natur (vgl. Hans-Jürgen Müggenborg, *Formen des Kooperationsprinzips im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland*, in: NVwZ 1990, 909 ff.). Die "private" Verdingungsordnung VOB/A und VOB/B (Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen) ist als faktische Rechtsquelle überhaupt nicht "amtlich" veröffentlicht (vgl. VGH Mannheim NJW-RR 1988, 1045). Immerhin verpflichtet die EG-Baukoordinierungsrichtlinie vom 26.7.1971 (ABl. der EG Nr. L 185/5 bis 185/13 v. 16.8.1971) die Bundesrepublik Deutschland, die in der Richtlinie enthaltenen Vergabegrundsätze innerstaatlich umzusetzen.



Rechtsstaatliche Untiefen

Gerichtsentscheidungen

Register der Gerichte

Exekutivakte

Privaturkunden

*Es gibt recht interessante
Verträge ...*

*Der Begriff der Öffentlichkeit
ist ein schwieriger.*

*Die Bezugspunkte von
'Öffentlichkeit'*

Hier tun sich einige rechtsstaatliche Untiefen auf. Ohne Frage werden die DIN-Vorschriften im funktionalen Sinne zu Rechtstexten, wenn eine staatliche Norm auf sie im Sinne verhaltensregulierender Verbindlichkeit verweist.¹⁰ – Wie steht es mit den VDI-Richtlinien? – Wie steht es mit dem gesamten EG-Recht? – Wie steht es mit den internationalen Abkommen? – Wie steht es mit einem gemeindlichen Flächennutzungsplan. Ein Rechtstext? – Zweifellos, wenngleich das Bundesverwaltungsgericht den Normcharakter des Flächennutzungsplanes verneint hat.¹¹

[3] Eine zweite wichtige Gruppe: Die Gerichtsentscheidungen. Das ist so selbstverständlich für "verkündete" Gerichtsentscheidungen, daß sich weiteres zu sagen an sich erübrigt. Zu den Rechtstexten gehören nicht nur die Entscheidungen selbst, sondern vor allem Entscheidungsbegründungen. Das Problem liegt hier in der Auswahl der Texte.

Häufig übersehen sind die Register der Gerichte, in denen rechtserhebliche Vorgänge verzeichnet oder durch ihre Eintragung erst begründet werden. Die Forderung nach Öffentlichkeit hat hier aber eine andere Funktion, jedenfalls keine diskursive wie bei Entscheidungsbegründungen.

[4] Ob auch Exekutivakte als Rechtstexte anzusehen sind, läßt sich zumindest fragen. Einige bestimmt, zumindest in einem funktionalen Sinne, z. B. ein Planfeststellungsbeschuß über eine Bundesautobahn, über einen Flughafen, oder ein regionaler Entwicklungsplan. Das sind hochbedeutsame, öffentlichkeitswirksame Rechtstexte, auch wenn sie sich in der simplen Form eines Verwaltungsaktes darstellen.

[5] Rechtstexte in einem strengen Sinne wären auch Privaturkunden, z. B. eine notarielle Testamentsurkunde, Allgemeine Geschäftsbedingungen, genehmigte oder ungenehmigte, ein Grundstücksvertrag, andere schriftliche Verträge. Das ist hier kein Thema. Oder vielleicht doch?

Es gibt recht interessante Verträge, für deren Inhalt sich die Öffentlichkeit gewiß interessiert. Ein hübsches Beispiel aus jüngster Zeit: Die juris GmbH und der Bund haben miteinander einen Vertrag "über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der automatischen Rechtsdokumentation (Bundesrecht, Verwaltungsvorschriften, Rechtsprechung und Rechtsliteratur)". Dieser Vertrag aus dem Jahre 1991 ist ein Vertrag über bestimmte öffentliche "Rechtstexte". Dann – so könnte man folgern – ist dieser Vertrag wohl auch selbst ein "öffentlicher" Rechtstext. Die Bitte von Prof. Herberger, diesen Vertragstext zu jedermanns Kenntnis in der demnächst erscheinenden juris-Festschrift zu veröffentlichen, lehnte weiland die Bundesministerin der Justiz in Person ab. Angegebener Grund: Arkanum. Zu deutsch: Lauschangriff des Kollegen Herberger. Ich selbst kenne den Vertragsinhalt, darf aber nichts darüber sagen. Grund: Arkanum. Zu deutsch: Amtsgeheimnis. Das leitet zur dritten Frage über

3. Was ist Öffentlichkeit? Sind wir die Öffentlichkeit?

[1] Der Begriff der Öffentlichkeit ist ein schwieriger. Er ist erst im 19. Jahrhundert entstanden.¹² Ohne Frage: Der Begriff ist ein wenig zu einem Allerweltsbegriff degeneriert. Er diente seinerzeit als ein konstitutives Strukturelement, um Staat und Gesellschaft voneinander zu trennen.¹³ Seine kulturhistorischen Wurzeln liegen in der Philosophie der Aufklärung. Die Öffentlichkeit wurde zur politischen Gegenmacht.¹⁴ Das ist ihre zentrale Funktion. Das gilt unverändert, zumindest sollte es unverändert gelten. Öffentlichkeit soll und muß – unter anderem – parlamentarische Kontrolle begleiten, sie erzwingen oder substituieren.

[2] Das Besondere der Öffentlichkeit läßt sich positiv und negativ kennzeichnen. Im negativen Sinne, ist es die Abwesenheit zweier Eigenschaften: Es ist das Gegenteil von "privat"

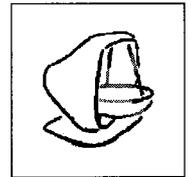
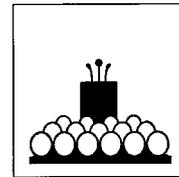
¹⁰ Vgl. z. B. § 7 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG, vgl. beispielsweise § 21 der 1. BImSchV in der Fassung vom 15.7.1988 (BGBl. I 1059). Die DIN-Normblätter sind beim Deutschen Patentamt archivmäßig gesichert hinterlegt. Das ändert nichts an der Vertriebsorganisation. Gesellschafter der Beuth-Vertrieb GmbH ist das DIN Deutsches Institut für Normung e. V., Berlin.

¹¹ BVerwG, Beschluß vom 20.7.1990 – 4 NB 3.88 – NVwZ 1991, 262 = DVBl 1990, 1352.

¹² Vgl. hierzu L. Hölscher, Öffentlichkeit und Geheimnis. Eine begriffsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Öffentlichkeit in der frühen Neuzeit, Stuttgart, 1979.

¹³ Vgl. E.-W. Böckenförde, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: Rechtsfragen der Gegenwart. FG W. Hefermehl, Stuttgart u.a. 1972 11 ff.; vgl. auch J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, 1962 S. 104; W. Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969.

¹⁴ Vgl. auch D. Grimm, Soziale Voraussetzungen und verfassungsrechtliche Gewährleistungen der Meinungsfreiheit, in: ders., Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt/M., 1987.



und von "geheim", das zum einen. Zum anderen zeichnet sich "Öffentlichkeit" dadurch aus, daß sie nichts Verfaßtes, formal Organisiertes, Angeordnetes ist. Öffentlichkeit ist im Entstehen etwas Zufälliges. Die Leute auf dem Marktplatz, hier im Hörsaal der Universität des Saarlandes, auf der Straße, im Fußball-Stadion – dies alles kann "Öffentlichkeit" sein.

[3] Eine Teilmenge der Öffentlichkeit ist die "interessierte" Öffentlichkeit. Eine andere Teilmenge ist die "wissenschaftliche" Öffentlichkeit. Für den Bereich der Rechtstexte ist unklar, ob die fachwissenschaftliche Öffentlichkeit eine Untermenge der "interessierten" Öffentlichkeit ist. Jedenfalls sollte das Umgekehrte nicht gelten. Die "interessierte" Öffentlichkeit sollte keine Untermenge der "fachwissenschaftlichen" Öffentlichkeit sein.

[4] Werden wir etwas Konkreter: Ist also jurPC die "Öffentlichkeit"? Oder anders: Sind wir, die wir uns als Interessierte auf dem EDV-Gerichtstag versammelt haben, eine politische Gegenmacht? Nun, das wäre vielleicht zu hoch gegriffen. Aber stellen wir den EDV-Gerichtstag auch nicht unter den Scheffel: Natürlich entsteht hier "Öffentlichkeit". Das ist auch gewollt. Denn eines der Gründe, diesen Gerichtstag zu gründen, war die berechtigte Annahme, daß die hier herzustellende Öffentlichkeit ein tauglicher Beitrag sei, sowohl informelle als auch formelle Abhängigkeiten des einzelnen Richters zumindest zu verringern. Wenn diese Öffentlichkeit – pars pro toto – sagen würde, wir würden gerne den Text des Vertrages zwischen der juris GmbH und dem Bund von 1991 kennenlernen, dann formuliert diese Öffentlichkeit exakt die Frage dieses morgendlichen Vortrages: Was schuldet der Staat der Öffentlichkeit an Rechtstexten? Und zwar exemplarisch.

[5] Aber es ist für unseren Bereich gefährlich, die "Öffentlichkeit" so zu personifizieren. Dann wird sie leicht zum Verhandlungspartner, mit dem man konkrete Geschäfte machen kann. Die politische Hintergründigkeit der Öffentlichkeit als Gegenmacht ist es gerade, daß sie nach Person, Interesse, Wirkung diffus bleibt. Sie ist von ihrer Potentialität geprägt, hieraus gewinnt sie ihre Kraft.

Betrachten wir also lieber die Öffentlichkeit als anonym. Sie fungiert dann als eine rechtfertigende Referenzebene, die – unkalkulierbar – Forderungen stellt, sich auf das Gemeinwohlinteresse sowohl bezieht als dieses auch gleichzeitig inhaltlich definiert und damit ihrer Funktion als Gegenmacht unverändert gerecht wird.

[6] Es gibt noch einen kleinen Bruder dieser politischen, hier auch rechtspolitisch gemeinten Gegenmacht. Man sollte ihn nicht vergessen: Ein wichtiger Akzent ist die "konsumierende" Öffentlichkeit und die ihr zugeordnete Werbung. Kurz: Die aus wirtschaftlichen Zielsetzungen hergestellte Öffentlichkeit reguliert mit diffusen Interessen auch ökonomische Nachfragesituationen.

Dazu gibt es dann auch einige selbst ernannte "Öffentlichkeiten". Presse und Fernsehen lassen solche Tendenzen erkennen. Aber auch die simple Werbung. Jüngst eine Werbung in der Deutschen Richterzeitung. Dort heißt es: "Diese Datenbank stürzt nicht ab." Das wird von Bd. 45 der Fundhefte für Öffentliches Recht (Jahrgang 1994) ausgesagt. Die Werbung stammt vom Beck-Verlag. Eine neue Öffentlichkeit der Rechtstexte, oder nur postmoderne Werbung eines Verlages? Andere Fragen drängen sich auf, etwas ernsthafte und das eigentliche Thema bereits verlassend: Was schuldet eigentlich ein juristischer Verlag der Öffentlichkeit? Insbesondere bei Gesetzessammlungen?

[7] Konzentrieren wir uns wieder auf das gestellte Thema. Kommen wir zu einigen Schwachstellen: Öffentlichkeit als Träger von meinungsbildenden Interessen und damit als kontrollierende oder nur konsumierende Gegenmacht kann sich vielfach nur konstituieren in veröffentlichter Meinung. Das ist ihre erste strategische Schwachstelle. Die Öffentlichkeit muß Forderungen nach etwas stellen, das sie gerade noch nicht kennt, sondern erst kennenlernen will. Sie tappt im Dunkeln, unsere Öffentlichkeit. Sie muß sich wie ein Kläger einer Stufenklage verhalten. Der Erfolg bleibt auch hier unsicher.

Es gibt noch eine andere, immanente Schwachstelle. Das gesellschaftspolitische Konstrukt der Öffentlichkeit verfolgt als Ziel eine Utopie. Sie besteht in einer Hoffnung. Man hofft, daß durch öffentliche Diskussion die Wahrheit zwar nicht begründet, aber doch in ihrer Herstellung wirksam gefördert werden kann. Öffentlichkeit setzt auf diskursive Verantwortungsethik. Es ist dies die alte Maxime des Immanuel Kant: Das Richtige muß die allgemeine Publizität nicht scheuen.¹⁵ Eine den Juristen vertraute Erscheinung ist die Unterscheidung zwischen den gegebenen und den wahren gerichtlichen Gründen. Sind die wahren Gründe denn so schlecht?

Teilmengen von 'Öffentlichkeit'

Konkretisierungen von 'Öffentlichkeit' ...

... und eine konkrete Frage.

Nur 'potentielle Öffentlichkeit' ist Gegenmacht ...

... und kann unkalkulierbar Forderungen stellen.

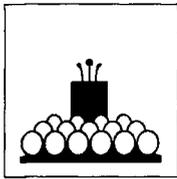
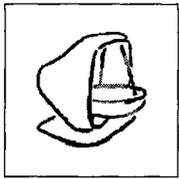
Der kleine Bruder der 'großen' Öffentlichkeit ...

... und einige selbst ernannte 'Öffentlichkeiten'.

Das Problem Nr. 1 (Sie tappt im Dunkeln, unsere Öffentlichkeit) ...

Das Problem Nr. 2 (Das Prinzip Hoffnung) ...

¹⁵ Immanuel Kant, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis (1793), in: W. Weischedel, Darmstadt 1975 Bd. 9 S. 127 ff.; ders., Zum Ewigen



... und ein
aufklärerisch-philosophisches
Bekenntnis.

[8] Der Hinweis auf die tatsächlichen Mängel der Publizität kann die Utopie und ihre Zielsetzung nicht wirklich widerlegen. Die Publizität ersetzt nicht die verantwortete Entscheidung der Führungseliten, weder der legislatorischen, der ministeriellen noch der gerichtlichen. Sie bietet aber – nach aller Erfahrung, mit Kant sogar a priori oder “transzendental” – die Chance, daß zweck-rationales Handeln und Entscheiden – durch wen und mit welchen Absichten auch immer – verbessert werden kann. Daß bei veröffentlichten Rechtstexten die Gleichförmigkeit und Gleichbehandlung gesteigert werden kann, ist ein wichtiges rechtsstaatliches Zubrot. Nach diesem fast aufklärerisch-philosophischen Bekenntnis zur vierten Frage:

Der Staat als Schuldner ...

4. Wer ist der Staat? Der Staat als Schuldner

... in Gestalt der im
Grundgesetz angeführten
Handlungsträger.

[1] Eine erste Antwort taugt kaum etwas. Sie ist auf den ersten Blick hin auch unernst: Der Staat, das sind wir alle. Das scheint keine sinnvolle Erwägung zu sein. Ich komme darauf jedoch noch zurück. Man täusche sich nämlich nicht.

(Angenommene)
'Schuldnerbeziehungen'
zwischen hoheitlichen
Handlungsträgern

[2] Der Staat fungiert im gestellten Thema als Schuldner. Was schuldet der Staat? – Betrachten wir das Grundgesetz als ein ordnungsgemäß veröffentlichtes Schuldnerverzeichnis, das nicht unter Datenschutz steht. Dann kann man die Frage, wer der Staat ist, durchaus präzisieren. Man zählt die im Grundgesetz angeführten Handlungsträger einfach durch. Das ist sehr erfolgreich.

Es ist überraschend, wieviele innerstaatlich handelnde Institutionen, Organe, Organisationen, Personen, Personengesamtheiten die Verfassung kennt. Horizontal, vertikal, föderal, kommunal, gesetzgebend oder anderweitig normsetzend, exekutivisch, judikativisch, judizierend, staatliche Verwaltung i.e.S., staatliche Verwaltung i.w.S., unmittelbare oder mittelbare Staatsverwaltung u.s.w. Nehmen wir die Landesverfassungen hinzu. Es ist eine wirklich stattliche Zahl, die da zusammenkommt.

Suche nach der
Anspruchsgrundlage und
Methode

[3] Auf der Schuldnerseite läßt sich also eine große Präzision erreichen. Interessant zu beobachten ist übrigens, wie die verschiedenen hoheitlichen Handlungsträger sich wechselseitig als Schuldner betrachten. Die Gerichte verlangen eine hinreichende Ausstattung mit Gesetzestexten. Oder sollte man es anders formulieren: Die Öffentlichkeit verlangt, daß die Gerichte vom Staat – wer ist das? – verlangen sollten, zur Bearbeitung von Klagen mit aktuellen Gesetzestexten ausgestattet zu sein. – Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge legt sich eine eigene Datenbank mit Gerichtsentscheidungen an (Asylis). Die juris-Bundesrechtsdatenbank entsteht u.a., weil der Gesetzgeber selbst den Überblick über die eigenen Rechtstexte verloren hat.¹⁶

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

[4] Der Schuldner ist also deutlich fixiert. Der Ansprechpartner der Öffentlichkeit kann sich nicht verstecken. Wenden wir uns daher der fünften wichtigen Frage zu:

Menschenrechtskonvention und
UN-Menschenrechtskonvention

5. Warum? Gibt es eine Anspruchsgrundlage?

[1] Wenn man fragt, was gerade der Staat der Öffentlichkeit an Rechtstexten schuldet, dann betrachtet man die Vorfrage nach der Anspruchsgrundlage als bereits hinreichend geklärt. Man fragt gar nicht mehr nach dem Anspruchsgrund, sondern man wendet sich umgehend dem Anspruchsinhalt zu. Das ist psychologisch natürlich geschickt. Der Staat – in allen seinen Facetten als Lieferant gedacht – wird gar nicht erst aus seiner Schuldnerrolle entlassen.

[2] Indes: Methodisch korrekt läßt sich die Frage des “Was” nicht von der Frage des “Warum” trennen. Die Erörterung der Rahmenbedingungen der Forderung müssen wir – wir als die fordernde Öffentlichkeit – dem Schuldner “Staat” schon fairerweise zugestehen. Nur so sind wir auch gegen den Einwand des Schuldners gewappnet, er wolle lieber gleich den Offenbarungseid seines Unvermögens leisten. Soviel zum methodischen Vorgehen.

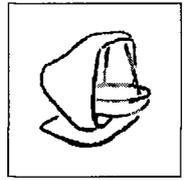
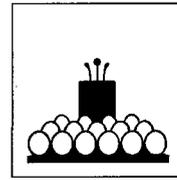
[3] Also zur Anspruchsgrundlage: Da tut man sich schwer. Verfassungsrechtlich läßt sich zwar einiges ermitteln. Etwa den grundrechtlichen Anspruch auf Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen – Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.¹⁷

Das ist aus der hier gewählten Perspektive der Öffentlichkeit indes ein fast zirkuläres Unterfangen. Es geht gerade darum, die allgemeine Zugänglichkeit einer Informationsquelle erstmals herzustellen. Die Menschenrechtskonvention und die UN-Menschenrechtskonvention sind in diesem Punkt liberaler: Sie formulieren das Recht, “Nachrichten oder Ideen sich zu beschaffen oder zu empfangen”. Art. 5 Abs. 1 GG öffnet demgegenüber nicht die Quelle zur Information, sondern gewährleistet nur den freien Zugang zu einer bereits geöffneten Quelle.¹⁸ So das herkömmliche Interpretationsverständnis.

¹⁶ Vgl. weiterführend Th. Mayer-Maly, Die vielen Gesetze und der Einzelne, in: ders., Zur Erneuerung der Struktur der Rechtsordnung, Wien 1970, S. 39 ff.

¹⁷ Vgl. bereits U. Jerschke, Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse, Berlin 1971.

¹⁸ BVerfGE 27, 71 [83 ff.]; vgl. auch BVerwGE 47, 247 [252].



[4] Das Denken in subjektiv-rechtlichen Anspruchsgrundlagen verschiebt jedoch die rechtspolitische Forderung. Die demokratisch und rechtsstaatlich verstandene Szene hat ein höheres Maß an Hintergründigkeit auszuleuchten. Es geht hier vor allem um die programmatische Frage, was der Staat an Rechtstexten bereitzustellen hat. Daß der Staat sich nicht selbst als informationelles Geheimnis definieren darf, ist nicht zweifelhaft. Es geht also um Einsichten in die innere Funktionalität unseres Gemeinwesens.

[5] Ein problemereicherer Zugang könnte zunächst die anspruchsbegrenzende Annahme sein, der Staat brauche an Rechtstexten allenfalls nur das zu liefern, was er eben an Rechtstexten selbst habe. Das ist ein praktischer Problemzugang. Es wäre bereits ein großer Gewinn, wenn der Staat so verführe. Man stellt sich damit zwar auf die Lieferantenebene ein, will aber nicht den Lieferanteneingang benutzen.

So ganz einfach ist dies allerdings nicht. Seitdem das BVerfG Mitte der 70er Jahre die sog. Wesentlichkeitstheorie – genauer gesagt: das Dogma des Parlamentsvorbehaltes in “wesentlichen” Fragen der Gesellschaft – erkennt – oder sollte man besser sagen: “erfunden” hat – geht es auch um eine legislatorische Arbeitsbeschaffungsmaßnahme.¹⁹ Der Unterschied besteht nur darin, daß der Gesetzgeber nicht arbeitslos ist, kein soziales Netz hat oder braucht und es sich außerdem um eine Dauermaßnahme handelt. Ich blende diesen Teil der Neuproduktion von Normtexten oder auch anderer Rechtstexte hier aus.

[6] Zu fragen ist schlicht: Welche Rechtstexte soll der Staat der Öffentlichkeit liefern, und zwar aus jener Menge von Rechtstexten, die er bereits hat oder die bereits anderenorts vorhanden sind? Die damit methodisch gestellte Frage nach Auswahl und Beschaffung setzt die Kenntnis des Bestandes voraus.²⁰ Die Begründung knüpft an zwei zentrale verfassungspolitische Dogmen an: Der eine Grund folgt aus dem demokratisch verfaßten Rechtsstaat, hier liegt die Betonung auf *Rechtsstaat*. Der andere Grund liegt in der Öffentlichkeit als einem Strukturelement der gegenwärtigen Gesellschaft selbst, wie bereits erörtert.

[7] Die rechtsstaatliche Forderung ist uns vertraut: Das Verhalten der Mitglieder der Gesellschaft, der Institutionen und der Bürger, ist von der Kenntnis maßgebender Rechtstexte unmittelbar abhängig. Das gilt für Normtexte, verkündete und nicht verkündete. Die zu betrachtende Liste der Indikationen ist recht einfach:

Unkenntnis

- schadet,
- verhindert Rechtssicherheit,
- verhindert ein auf Vertrauen beruhendes Verhalten,
- fördert den Irrtum,
- vermindert die Effektivität des Rechtsvollzuges,
- schafft Ungleichheit,
- steht der Egalité aller im ursprünglichen Sinne entgegen,

von einer brüderlichen oder schwesterlichen Kommunikation der werbenden Aufklärung um die gerechte Sache ganz zu schweigen.

Die strategisch eingesetzte Unkenntnis wäre also ein historischer, rechtsstaatswidriger Rückfall. Sie steht in der Gefahr, es jenen Diktaturen gleich zu tun, welche verunsichernde Unkenntnis und manipulierte Informations- und Kommunikationswelten zu einem zentralen Mittel ihrer Herrschaftssicherung machten oder machen.²¹ Im Archipel Gulag berichtet Solschenizyn von seiner Überraschung, als er selbst nach Entlassung zum ersten Male den Text der sowjetischen StPO las. Er hielt den Text für verhältnismäßig liberal.

[8] Das führt zum zweiten, politischen Grund. Er ist in seiner Tragweite nur durch Einsichten in das Innenleben unseres Gemeinwesens zu gewinnen. Dieser Grund ist ein appellierender. Die Öffentlichkeit ist – wie erwähnt – ein integratives Strukturelement der gegenwärtigen pluralen Gesellschaft. Sie bedarf um ihrer Funktionalität willen der Information, nicht aber der Gerüchte oder der Vermutungen.

Staat als informationelles Geheimnis? – Nein!

Pflicht zur Lieferung des Vorhandenen ...

... und die 'Wesentlichkeitstheorie'.

Letztbegründung: Rechtsstaat und Öffentlichkeit

Die rechtsstaatliche Forderung

Unkenntnis hat zur Folge ...

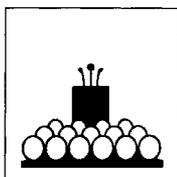
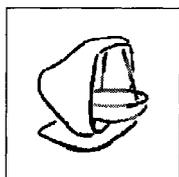
Rechtsstaatswidrig: Strategisch eingesetzte Unkenntnis

'Öffentlichkeitswidrig': Gerüchte oder Vermutungen

¹⁹ Vgl. zum Parlamentsvorbehalt und zur sog. Wesentlichkeitstheorie BVerfGE 33, 125; 34, 165; 41, 251; 49, 89; 57, 295; 84, 212.

²⁰ Empirische Untersuchungen kamen Anfang der 70er Jahre zu dem Ergebnis, daß in der Bundesrepublik Deutschland der juristische Wissensbestand jährlich um etwa 300 Gesetze, 900 Rechtsverordnungen des Bundes und der Länder, 5.000 Verwaltungsvorschriften, 20.000 in Fachzeitschriften veröffentlichte Gerichtsentscheidungen sowie 20.000 Aufsätze und Monographien juristischen Inhalts wuchs (vgl. W. Schreiber, JURIS – Von der Test- zur Ausbauphase, in: online 1986, 88 ff.).

²¹ Vgl. Franz L. Neumann, Behemoth, 2. Aufl. New York, 1944 S. 521 ff.; Hannah Arendt, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Frankfurt/M. 1955, S. 623 ff.



Die Gegentheorie des
'Arkanums' ...

... und die heutige Distanz dazu.

Lieferpflicht auch für zu
Beschaffendes ...

... etwa bei allgemeinverbindlich
erklärten Tarifverträgen.

Wer ist der Erfüllungsgehilfe?

Gerichte und Richter

Die 'demokratische'
Informationspflicht der Gerichte

Im 17. und 18. Jahrhundert sah man das genau anders. Damals nahm man an, politische Klugheit und praktische Vernunft verlangten, den Landeskindern nichts an Zielen, Absichten, Handlungsweisen zu offenbaren. In einem Arkanum der staadichen Macht und des staatlichen Handels sei es klug und weise, sich aus Gründen der Staatsräson mit politischen und exekutivischen Geheimnissen zu umgeben. Das galt bis ins späte 18. Jahrhundert hinein geradezu als eine Tugend.²² 1810 formulierte Wilhelm Joseph Behr in seinem in hoher Auflage erschienenen "System der angewandten allgemeinen Staatslehre oder der Staatskunst" – das war wie die Lehrbücher von Konrad Hesse und Ernst Forsthoff in einem –, dieser Wilhelm Joseph Behr formulierte: "... es ist demnach schlechterdings kein zureichender Grund zur Verheimlichung irgend eines Akts der Staatsverwaltung gedenkbar". Robert von Mohl, Theodor Welcker taten es ihm nach.

Die hier eingeforderte Öffentlichkeit ist die Konsequenz einer anderen Gesellschaft als die des ausgehenden 18. Jahrhunderts. Nicht allein der Rechtsstaat, sondern die innere Logik unserer Gesellschaft fordern die freie Verfügbarkeit über Informationen. Damit ist auch zugleich klar, wer über den Umfang der Anspruchs auf Information, auch über Rechtstexte, zu bestimmen hat. Das Bestimmungsrecht liegt grundsätzlich nicht beim Schuldner, sondern beim Gläubiger – also der Öffentlichkeit. Die Grenze ist nicht die der Zumutbarkeit, sondern die der Willkür (vgl. §§ 315, 316 BGB).

[9] Eine weiterführende Frage ist: Soll der Staat auch solche Rechtstexte liefern, die er zwar nicht hat, die er sich aber beschaffen könnte. Erstens: Gibt es derartige Texte? – Und zweitens: Kann man eine entsprechende Beschaffungsschuld mit anschließender Informationsschuld postulieren? Das ist ein besonderes Thema, das hier nicht vertieft werden kann. Nur ein kleiner Hinweis: Der Staat dürfte z. B. nicht Tarifverträge für allgemein verbindlich erklären, und anschließend dem so eingebundenen Arbeitnehmer zu sagen: Besorge Dir den Text auf Deine Kosten selbst. Auch der Verweis auf die Auskunftsbereitschaft der Gewerkschaften ist kein Ersatz. Die Schuld des Staates ist eine eigene.

6. Wie und durch wen sollte der Staat seine Pflichten erfüllen?

[1] Die Frage thematisiert den Erfüllungsgehilfen. Der Gläubiger muß im Grundsatz damit Vorlieb nehmen, wen ihm der Staat als Verrichtungs- und als Erfüllungsgehilfe präsentiert. Das Auswahlverschulden bleibt allerdings bei ihm. Der Staat hat also ein politisches Ermessen, die Effektivität seiner Maßnahmen vorausgesetzt.

[2] Der Staat kann Personen aus seiner staatlichen Organisation einsetzen. Das ist auch billiger. Der Staat kann also z. B. die Gerichte und ihre Richter verpflichten, die von ihnen hergestellten Rechtstexte herauszugeben. Bereits heute gehört es de lege lata zu den Dienstpflichten der Richter, Entscheidungen in dieser Zielsetzung aufzubereiten. Das ist jedenfalls meine Meinung.²³ Natürlich wäre es gut, wenn dies ausdrücklich in den Richtergesetzen stünde, wenn es denn sein muß.²⁴

Mit der viel beschworenen richterlichen Unabhängigkeit hat das in einem ganz anderen Sinne etwas zu tun. Die Richter wären schlecht beraten, wenn sie die Informationsvermittlung nicht selbst wahrnehmen würden. Freilich ist das nur eine Klugheitsregel. Anderes ist bedeutsamer: Als Teil des Staates obliegt den Gerichten und damit seinen Richtern eine "demokratische" Informationspflicht. Es geht um staatliches Handeln, über das vollständig zu unterrichten ist. Gegenüber exekutivem Handeln ist hier ein höheres Maß an Information geboten. Denn die Tätigkeit der Gerichte entzieht sich gerade aus Gründen richterlicher Unabhängigkeit unmittelbarer parlamentarischer Kontrolle. Daher besitzt die offene Publikation gerichtlicher Texte rechtspolitisch kompensatorische Bedeutung und hat damit zugleich verfassungsrechtliche Qualität. In diesem Sinne sollten die Richter ihre Unabhängigkeit verstehen. Der exekutive Staat schuldet ihnen und den Bürgern freilich, daß diese Pflichten auch sachgerecht wahrgenommen werden können.

²² Vgl. H. Thieme, Publizität der Gesetzgebung im absolutistischen Staat, in: ders., Ideengeschichte und Rechtsgeschichte. Gesammelte Schriften, II. Band, Köln u.a., 1986 S. 774 ff.

²³ Vgl. auch OVG Bremen, Urteil vom 25.10.1988 – 1 BA 32/88 – NJW 1989, 926 = JZ 1989, 633 = jurPC 1989, 42: Die Sorge für eine angemessene Veröffentlichung von Entscheidungen ist richterliche Amtspflicht. 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.

²⁴ Vgl. informativ D. Rethorn, Kodifikationsgerechte Rechtsprechung. Eine Untersuchung zur Bildung und zur Funktion von Leitsätzen, 1979; H. Kirchner, Stufen der Öffentlichkeit richterlicher Erkenntnisse: Zur Geschichte der Entscheidungssammlungen und der Bildung von Leitsätzen, in: FS Faller 1984, S. 503 ff.; D. Fischer, Amtliche Leitsätze und Entscheidungssammlungen. Ein Überblick anhand der Entwicklung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, in: JuS 1995, 654 ff.

[3] Der Staat kann sich zur Vermittlung der Kenntnis von Rechtstexten auch Dritter bedienen. Er muß dann allerdings eine Gewährleistungspflicht übernehmen. Formal gehört die juris GmbH in diesen Zusammenhang. Dies steht übrigens einer materiellen Privatisierung dieser GmbH letztlich entgegen.

[4] Es sind formale und inhaltliche Forderungen an den Schuldner "Staat" zu stellen, wenn er selbst oder durch Dritte Rechtstexte der Öffentlichkeit durch "Veröffentlichung" übergibt. Diese Forderungen an die innere Qualität der Rechtstexte lauten:

- Authentizität der Rechtstexte
- Vollständigkeit der Rechtstexte
- Aktualität der Rechtstexte
- Erreichbarkeit der Rechtstexte
- mängelfreie Übermittlung der Rechtstexte
- angemessene Preisgestaltung
- angemessene Preisgestaltung für Dauerkunden

Das alles schuldet der Staat. Vor allem, er schuldet es selbst. Dies gilt namentlich für die dem Zentrum staatlichen Handelns zuzuordnenden Rechtstexte, für die Normtexte, die eigenen und jene, die er durch Verweisungen für verbindlich erklärt hat.

[5] Daß der Staat mit der Verbreitung seiner Rechtstexte keine Gewinne machen darf, sollte sich eigentlich von selbst verstehen. Aber kann man da heute in der zeitgenössischen Phase des "schlanken" Staates, der Deregulierung, der Privatisierung ganz sicher sein? Haben Sie sich schon einmal eine DIN-Norm-Vorschrift bestellt? Kostenlos geht das nicht. Eine Rückgaberecht ist nicht vorgesehen. Sie bestellen den maßgebenden Text wie eine Katze im Sack. Oder: Haben Sie einmal versucht, einen Rechtstext gezielt im Bundesanzeiger zu finden? Was schuldet hier eigentlich der Staat der Öffentlichkeit?

In diesem Zusammenhang noch ein kritisches Wort: Daß unser Staat es immer noch nicht geschafft hat, ein edv-gestütztes zentrales Handelsregister von Amts wegen einzurichten, ist ein rechtsstaatlicher Skandal. Es wäre ohne weiteres möglich, eine entsprechende Datenbank z. B. bei der juris GmbH aufzulegen. Die Forderungen nach Authentizität, Vollständigkeit, Aktualität und Erreichbarkeit des Registers ließen sich erfüllen. An der juris GmbH ist der Bund als Gesellschafter zu über 96 % beteiligt. Wenn ich richtig informiert bin, geschieht statt dessen folgendes: Die im Bundesanzeiger veröffentlichten Daten über Eintragungen in den einzelnen lokalen Handelsregistern werden an Ecodata verkauft, ein privates Unternehmen. Dieses legt die ihm verkauften Daten in einer Datenbank auf. Der Bürger kann sich dann kostenpflichtig online "einloggen". Der Bundesanzeiger ist eine GmbH. Auch an ihr ist der Bund beteiligt. Der Gesellschaftsvertrag auch dieser GmbH ist ein der Öffentlichkeit zugänglicher Rechtstext (vgl. § 9 HGB).²⁵

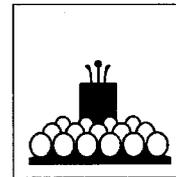
7. Was tun, wenn der Staat seine Pflichten nicht erfüllt?

[1] Der Staat pflegt darauf selbst häufig die Antwort zu geben: Bestrafen. Also reden wir über Strafart und Strafmaß. Vielleicht ehrenvolle Festungshaft. Dann hat der Staat Zeit und kann dicke Bücher schreiben.

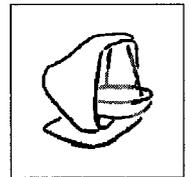
Aber es ist das alte Leiden mit den Schuldnern. Wirft man sie in den Schuldturm, werden sie ihre Pflichten nie erfüllen. Jedenfalls nicht, wenn sie im Schuldturm sitzen und keine Anverwandten haben, die sie aus Liebe auslösen. Und der Staat hat keine Verwandten. Er hat nur uns alle. Von der Liebe ganz zu schweigen.

[2] Was tun? Was dürfen wir hoffen? Setzen wir auf Einsicht? Das ist eine gewiß kritische Stelle in der Sicht der Dinge. Der Staat selbst ist Schuldner und Klagemauer in einem. Er ist zumeist auch Produzent und Erfüllungsgehilfe in einem. Er hat allenfalls eine schlechte rechtspolitische, gesellschaftspolitische und moralisch zudem angreifbare Position. Das kann ihn leider kalt lassen. Er hat – wie es sich gehört – die tatsächliche Macht.

[3] Daher können wir im Sinne von Öffentlichkeit nur appellieren. Wir können das tun, was – wie man derzeit hören kann – ein Instrument der deutschen Außenpolitik ist: Wir können einen kritischen Dialog führen. Es gibt keine Alternative. Darin unterscheidet sich



Die juris GmbH



Qualitätsanforderungen

*Kein Gewinn aus
'Gesetzesverkauf'*

*Der Skandal des nicht
vorhandenen zentralen
Handelsregisters*

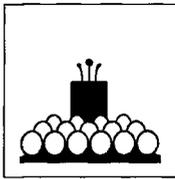
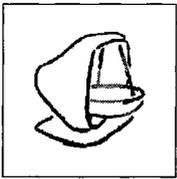
Strafart und Strafmaß

*Das alte Leiden mit den
Schuldnern*

*Der Staat:
Produzent und
Erfüllungsgehilfe in einem*

*Was bleibt?
Appellieren, kritischen Dialog
führen.*

²⁵ An der Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH (Stammkapital 6 Mio. DM), sind der Bund zu 70 %, die Herausbergemeinschaft "Wertpapier-Mitteilungen" Keppler, Lehmann GmbH & Co KG (Frankfurt/Main) zu 30 % beteiligt. Als Gesellschaftszweck wird Druck und Vertrieb von amtlichen Veröffentlichungen angegeben (vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Beteiligungsbericht 1995, Bonn 1995 S. 211).



unsere Forderung von der Außenpolitik. Dieser kritische Dialog muß geführt werden, und zwar immer erneut, wenn es sein muß. Denn der derzeitige Zustand ist verbesserungsbedürftig. Drei rechtspolitische Forderungen will ich hier formulieren:

Beseitigung der Grauzonen bei der "Vermarktung" von Gerichtsentscheidungen

*Pflicht zur informationellen Grundversorgung in Rechtsfragen
Kostenfreier Zugang zu Gesetzestexten*

Wider die Verquickung von Hoheitsakten und Gewinnstreben

*De lege ferenda:
Fachaufsätze als 'Rechtstexte' ...*

... und "Bergfreier" Abbau zu angemessenen Konditionen.

*Staatsbezogene
Gesprächstherapie ...*

*... mit dem Ziel eines guten
Gewissens.*

(1) Die zum Teil noch vorhandenen Grauzonen in der erwerbswirtschaftlichen "Vermarktung" von Gerichtsentscheidungen durch Angehörige der Gerichte selbst müssen endlich beseitigt werden. Ich verweise auf entsprechende Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates.²⁶

Aus der Sicht der Rechtspflegefunktion der Gerichte ist die Veröffentlichung Bestandteil einer informationellen Grundversorgung in Rechtsfragen.²⁷ Man darf wohl kritisch fragen, warum sich die Gerichte diesem Gedanken nicht offensiv verpflichtet fühlen.

(2) Die Gesetzestexte des Bundes müssen kostenfrei im Online-Betrieb erreichbar sein. Das Bundesministerium der Justiz stellt die Normtexte in maschinenlesbarer Form zusammen. Die Qualität ist durchaus beeindruckend.²⁸ Die juris GmbH verwaltet den entsprechenden Host. Es wäre ein leichtes, den Zugang zu der bei der juris GmbH aufgelegten Normdatenbank frei zu schalten. Das geht über T-Online, über das Internet. Es gibt keine technischen Probleme.

Für beide vorgenannten rechtspolitischen Forderungen gilt: Es ist ungut, wenn der Staat mit seinen Hoheitsakten für sich oder für andere finanzielle Ziele verfolgt. Es muß umgekehrt sein. Verlangen wir, daß zur Not eine öffentliche Subventionspolitik betrieben wird. Ein geringes Entgelt – aus pädagogischen Gründen – steht dem nicht entgegen.²⁹

(3) Und noch eine radikalere Forderung: Zu den Rechtstexten im funktionalen Sinne gehören auch fachwissenschaftliche Literaturbeiträge. Das Urheberrecht muß überdacht werden, so daß diese Texte nach angemessener Zeit kostengünstig verfügbar werden.

Auch das ist – auch im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG – rechtlich machbar. Eine entsprechende Lösung stünde dem Rechtsstaat als einen auf Information angewiesenen Kulturstaat gut an. Derzeit bestehen de lege lata kaum überwindbare Hindernisse. Hier schuldet der Staat also eine Gesetzgebung, um Rechtstexte verschaffen zu können. Der Gesetzgeber sollte auch nicht hinnehmen, daß Großverlage das nach § 38 Abs. 1 S. 2 UrhG an die Autoren nach Jahresfrist zurückfallende Verwertungsrecht systematisch im Wege der Allgemeinen Vertragsbedingungen abbedingen. Um eine Parallele zum Bergrecht zu ziehen: Der Staat schuldet hier "bergfreien" Abbau, gewiß zu angemessenen Konditionen. Daß es Überlegungen zu einer deutschen Literaturrechtsdatenbank nicht einmal im Ansatz gibt, ist leider ein Armutszeugnis deutscher Rechtspolitik.

8. Müssen wir alles noch einmal mit dem Staat durchsprechen?

[1] Wir leben in einer Welt, in der das Gespräch zum lebenstherapeutischen Mittel geworden ist. Soziale Konflikte werden beseitigt, Verhaltensstörungen korrigiert. Sprechen wir also mit dem Staat alles noch einmal durch. Machen wir ihm als unserem Gesprächspartner bewußt, daß das – was er bislang gegenüber der Öffentlichkeit als "fremd" erlebt hat – in Wahrheit er selbst ist. Er muß sich diese Wahrheit als eine eigene aneignen. Das ist wirkliche Therapie.

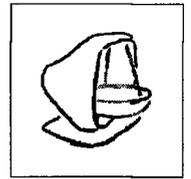
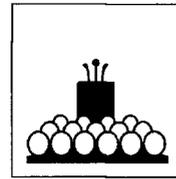
[2] Machen wir dem Staat also klar, daß er immer schon das Rechte wollte, auch bei der Publikation der Rechtstexte. Helfen wir ihm, seine Sinne zielgerichtet zu konvertieren. Schaffen wir dem Staat aufklärend ein gutes Gewissen.

²⁶ Draft Recommendation No. R (95) 11 of the Committee of Ministers to member States concerning the selection, processing, presentation and archiving of court decisions in legal information retrieval systems, beschlossen in der 543. Sitzung der Ministerbeauftragten vom 11.9.1995

²⁷ Vgl. auch H. Hirte, Der Zugang zu Rechtsquellen und Rechtsliteratur, 1991 passim; H. Kramer, Informationskrise des Rechts und Veröffentlichungspraxis, in: ZRP 1976, 84 ff.; H. Kubiack, Duale Informationsordnung als Sicherung des öffentlichen Zugangs zu Informationen, in: CR 1995, 370 ff.; vgl. auch W. Hoffmann-Riem JZ 1989, 637 ff. (Anmerkung zu OVG Bremen NJW 1990, 2570 = jurPC 1989, 42–49).

²⁸ Zur Normdatenbank des Bundesrechts indes kontrovers vgl. J. Mönkemeyer, Zurück zu den Ursprüngen – Ein elektronisches Bundesgesetzblatt?, in: jurPC 1993, 2175 ff.; M. Herberger, Das konsolidierte Bundesrecht elektronisch – juris vs Nomos, in: jurPC 1994, 2521 ff.; vgl. auch M. Schlagböhmer, Die Datenbank des Bundesrechts, in: ZG 2 (1987) S. 376 ff.

²⁹ Der Erlös für die Normdatenbank betrug im Jahre 1995 absolut 832.000 DM. Die Normdatenbank wurde in diesem Zeitraum zu etwa 72 % durch den Bund selbst und ihm zuzurechnende Institutionen genutzt.



9. Bestrafen wir – wen oder was – oder suchen wir uns einen anderen Staat?

[1] Diese Frage ist bereits abgehandelt. In allen der drei angeführten Teilfragen gilt es, Fehl- anzeige zu konstatieren. Der Staat sind – wie bereits gesagt – wir alle. Wir können uns nur ändern, aber wir können uns nicht non uns selbst verabschieden. Bestrafung wäre Geißelung unserer selbst. Das bringt uns auch nicht weiter – wie ein Politiker im Jargon der Eigentlichkeit sagen würde.

[2] Und die "große Verweigerung"? Ist sie überhaupt möglich? Der Bundespräsident verkündet die Gesetze, und keiner hört hin. Ja, das ist möglich. Aber wo liegt darin die absichtsvolle Veränderung, das drohend Repressive der erklärten Verweigerung? Daß der Bundespräsident die Gesetze verkündet und keiner hinhört oder hinsieht, das ist längst Realität.

Den Staat hat dieser Zustand jedenfalls nicht zum Konkurs gebracht. Schönfelder und Sartorius schreiben in den Bilanzen gewiß schwarze Zahlen. Sie übertreffen vermutlich die Kostensituation des Bundesgesetzblattes, dessen Abonnement derzeit halbjährlich 97,80 DM kostet. Die spitze Frage wäre: Gehört die Rechtsinformation in den Warenkorb des Sozialhilfe-Empfängers? Ein zumindest gedanklicher Test.

Was uns nicht weiter bringt ...

*... und eine Frage:
Rechtsinformation im
Warenkorb des
Sozialhilfe-Empfängers?*

10. Wiedervorlage des Problems

So bleibt als letzter Punkt und als ein strategisches Resümee: Als baldige Wiedervorlage des Problems und der mit ihm verbundenen Fragen, mit einem anderen vortragenden Referenten, wahrscheinlich auf einem EDV-Gerichtstag, gewiß unverändert mit demselben Staat. Setzen wir in der Zwischenzeit auf unsere pädagogischen Fähigkeiten – mit Beharrlichkeit, etwas anderes steht uns nicht zur Verfügung.

Beharrliche Pädagogik

III. Ermunterung

[1] Mit einem klassisch gewordenen Wort von Christa Wolf frage ich: Was bleibt?! – Ich habe nicht gefordert, daß die juris GmbH zur alttestamentarischen Bundeslade wird. Im Gegenteil. Das Bild wäre ohnedies schief. Die Öffentlichkeit selbst ist zu Leviten geworden. Aber die Rechtstexte werden nicht mehr auf dem Marktplatz verlesen. Die Forderung ist heute eine andere. Sie zielt auf vollständige Durchlässigkeit der Rechtsinformation, für jeden, zu jeder Stunde, in vollem Umfang. Der einzelne ist zu schwach, um diese Forderung beizutreiben. Für ihn muß die Öffentlichkeit handeln.

Der Staat muß das Seine dazu beitragen, daß jene Rechtstexte an die Öffentlichkeit gelangen, welche diese Öffentlichkeit für sich als wichtig ansieht. Vormundschaft und faktische Zensur sind unangebracht, einer offenen Gesellschaft zudem inadäquat. Die Öffentlichkeit liest und entscheidet selbst.

[2] Am Schluß will ich es mit dem Einblick in gouvernementales Gedankengut bewenden lassen. Das mag zugleich als Ausblick stehen. Von dem gegenwärtigen Bundeskanzler wird der Satz berichtet: Entscheidend ist, was hinten 'raus kommt'. Ich entgegne bescheiden und konstruktiv richtiger: Entscheidend ist nicht, was hinten 'raus kommt'; entscheidend ist zunächst einmal, was vorne ankommt.

Was bleibt?!

*Die Öffentlichkeit liest und
entscheidet selbst.*

Gouvernementales zum Schluß