

Der Öffentlichkeitsauftrag der Gerichte*

Richter am VG Dr. Paul Tiedemann, Frankfurt a.M.

I. Einführung

Obwohl die Publikation von Gerichtsentscheidungen ein tragendes und nicht wegzudenkendes Element eines jeden modernen Rechtssystems ist, ist die verfassungsrechtliche Bedeutung dieses Umstandes erst seit etwa zehn Jahren Gegenstand forensischer Reflexion¹. Das Urteil des 6. Senats des BVerwG vom 26. 2. 1997 bildet für diese Entwicklung nicht nur den vorläufigen Höhepunkt, sondern dürfte eine im wesentlichen abschließende Klärung herbeigeführt haben, wenn auch einzelne Aspekte weiterer Diskussion bedürfen.

II. Zugänglichkeit von Gerichtsentscheidungen

Der entscheidende Punkt ist die Feststellung, daß gerichtliche Entscheidungen nicht nur Dokumente einer Anwendung der Rechtsordnung darstellen, bloße Subsumtionen unter eine vorgegebene Regel, sondern daß sie Bestandteil der Rechtsordnung sind, indem sie die Gesetze konkretisieren und das Recht fortentwickeln. Als Bestandteil der Rechtsordnung kommt ihnen normative Bedeutung zu. Die Publizität der Rechtsordnung und damit eben auch die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen ist aber, wie schon Immanuel Kant vor über 200 Jahren den Nachgeborenen ins Stammbuch schrieb, in einer demokratischen Gesellschaft unverzichtbar: „Alle auf das Recht anderer Menschen bezogene Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unrecht“². Der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen kommt deshalb, wie das BVerwG ausdrücklich sagt, eine der Verkündung von Rechtsnormen vergleichbare Bedeutung zu. Daraus folgt, daß jeder Bürger einen grundsätzlichen Anspruch auf Publizität aller Gerichtsentscheidungen hat. Er muß dafür weder ein besonderes rechtliches noch ein wissenschaftliches Interesse glaubhaft machen. Er muß überhaupt keinen Grund dafür angeben, warum er von einer Gerichtsentscheidung Kenntnis nehmen will. Er hat einen Anspruch auf Zugang zu prinzipiell jeder Gerichtsentscheidung allein deshalb, weil sich „Rechtsprechung im demokratischen Rechtsstaat ... auch der öffentlichen Kritik stellen“ muß. Der Bürger muß die Rechtsprechung beobachten können, um als Staatsbürger auf seiner Ansicht nach bedenkliche Rechtsentwicklungen mit dem Ziel einer Gesetzesänderung einwirken zu können. Daraus folgert das BVerwG zu Recht, daß es eine umfassende verfassungsrechtliche Pflicht der Gerichte gibt, der Öffentlichkeit ihre Entscheidungen zugänglich zu machen. Das gilt, wie das BVerwG ausdrücklich betont, nicht nur für höchste oder obere Gerichte, sondern auch für jedes Instanzgericht. Dies gilt umsomehr im Hinblick darauf, daß durch die Einschränkung von Rechtsmitteln³ in einigen Jahren der aktuelle Stand der Rechtsprechung in manchen Rechtsgebieten vielleicht überhaupt nur noch den erstinstanzlichen Judikaten zu entnehmen ist.

III. Obsolenz des § 299 II ZPO für Urteilsabschriften

Damit wird eine traditionelle Auslegung des § 299 II ZPO obsolet, wonach es im Ermessen des Gerichtsvorstandes steht, über die Anforderung anonymisierter Gerichtsentscheidungen durch Dritte zu entscheiden - und dies auch nur, wenn der Dritte ein rechtliches Interesse glaubhaft macht. Das BVerwG hat damit auch neueste Kommentierungen zu § 299 II ZPO, die diese Auslegung kritiklos übernehmen, zu Makulatur werden lassen⁴.

§ 299 II ZPO ist deshalb freilich nicht als verfassungswidrig zu betrachten. Die Vorschrift ist verfassungskonform nur dahingehend auszulegen, daß sie auf die Anforderung von (anonymisierten) Gerichtsentscheidungen oder deren Publikation keine Anwendung findet. Jeder, der bei Gericht eine Entscheidung anfordert, hat einen Anspruch auf Zusendung einer Kopie⁵. Das gilt unabhängig davon, wozu er diese Kopie haben will, ob zur Vorbereitung eines eigenen Prozesses, zum Zwecke der Publikation in Zeitschriften, zu wissenschaftlichen Zwecken oder aus bloßer Neugier. Die Motivation des anfordernden Bürgers geht das Gericht grundsätzlich nichts an und darf deshalb auch nicht ermittelt werden. Der anfordernde Bürger steht unter keinerlei Rechtfertigungszwang.

IV. Öffentlichkeitsauftrag - Holschuld oder Bringschuld?

Aus den Prämissen des Urteils ist aber ein noch weitergehender Schluß zu ziehen, den das BVerwG nicht ausdrücklich gezogen hat, weil es hierfür bei der Entscheidung nicht ankam: Der Öffentlichkeitsauftrag der Justiz umfaßt nicht nur die Pflicht zur Herausgabe von Entscheidungen auf Anforderung (Holschuld), sondern darüber hinaus auch die Bringschuld einer Publikation von Amts wegen. Das folgt schon daraus, daß nicht nur jedermann, sondern eben die Öffentlichkeit, also ein unpersönlicher amorpher Adressat Subjekt des Publikationsanspruchs ist. Wenn es bisher gleichwohl

Tiedemann: Der Öffentlichkeitsauftrag der Gerichte

NVwZ 1997 Heft 12 1188

üblich ist, Entscheidungen nur auf Anforderung herauszugeben und damit auch nur dann der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, wenn sich ein Verlag findet, der bereit ist, die Entscheidung in seiner Zeitschrift zum Abdruck zu bringen, so mag das deshalb gerechtfertigt gewesen sein, weil andere Publikationsformen zu aufwendig und teuer gewesen sind. Dieses Argument ist aber heute im Zeitalter des Internet obsolet. Es stellt für die Justizverwaltung keine nennenswerte kostenmäßige Belastung dar, wenn von ihr verlangt wird, Server einzurichten, die mit dem Internet verknüpft sind, und auf denen die Gerichte des Landes ihre Entscheidungen publizieren. Einen anderen Lösungsweg ist man in Frankfurt gegangen. Der Präsident und der Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Frankfurt am Main hat dem dortigen Verwaltungsgericht mit großem Interesse und jedweder Unterstützung die Möglichkeit eröffnet, seine Judikatur auf dem Universitätsserver zu publizieren⁶. Leider läßt die anachronistische technische Ausstattung des Gerichts selbst es bisher nur eingeschränkt zu, von diesen Möglichkeiten auch einen optimalen Gebrauch zu machen.

V. Auswahl und Auswahlermessen

Nun produziert die Justiz allerdings auch eine Unmenge Entscheidungen, die unter keinem denkbaren Aspekt für die Öffentlichkeit von Interesse sind. Man denke nur an die zahllosen standardisierten Einstellungsbeschlüsse oder auch an Streitentscheidungen, in denen keine besondere Konkretisierung des Rechts und auch keine Rechtsfortbildung vorgenommen wird, weil sich die Richter an Präjudizien orientieren und denen nichts Neues hinzufügen. Selbst wenn das Problem beschränkter Ressourcen bei der Möglichkeit der Publikation aller Gerichtsentscheidungen durch das Internet zu lösen wäre, würde dies letztlich nicht zu Transparenz, sondern zu Verdunklung führen, weil der Bürger vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sehen würde. Deshalb muß bei der Publikation von Gerichtsentscheidungen im Gegensatz zur Publikation von Rechtsnormen eine Auswahl getroffen werden. Damit stellt sich aber die Frage, wer diese Auswahl zu treffen hat.

Hier bietet die Entscheidung Anlaß zu Mißverständnissen, soweit dort von der Publikationsaufgabe einschließlich der Auswahl als Aufgabe der Gerichtsverwaltung die Rede ist. Eine sorgfältige Analyse des Wortlauts zeigt aber, daß dies so nicht gemeint ist. Die primäre Auswahl obliegt dem „mit der Materie befaßten Richter“ bzw. seinem Spruchkörper. Es wäre wünschenswert gewesen, wenn das BVerwG klargestellt hätte, daß die von dem Berichterstatter oder kollektiv vom Spruchkörper zu treffende Auswahlentscheidung kein Akt der Gerichtsverwaltung ist, sondern unter die richterliche Unabhängigkeit fällt. Anders wäre es nämlich möglich, daß der Gerichtsvorstand oder in letzter Instanz das Justizministerium Weisungen für die Auswahl erteilen oder eine durch den Richter getroffene Auswahlentscheidung rückgängig machen und auf diese Weise Zensur ausüben könnten. Das ist mit dem Grundgedanken der Publizitätspflicht für Gerichtsentscheidungen unvereinbar. Denn erst die Publikation der Judikate läßt diese für die Fortentwicklung der Rechtsordnung wirksam werden. Wenn den Richtern die rechtsprechende Gewalt anvertraut ist (Art. 92 GG), dann obliegt ihnen auch die Entscheidung darüber, welche Entscheidungen publiziert werden und damit eine über den konkreten Fall hinausreichende Bedeutung für die Rechtsordnung erhalten sollen. Der Gerichtsverwaltung kann deshalb nicht die Befugnis zur Auswahl der zur Publikation vorgesehenen Entscheidungen zustehen.

Es erscheint sogar zweifelhaft, ob sog. Veröffentlichungskommissionen der Gerichte dem für die Sache zuständigen Berichterstatter oder dem Spruchkörper vorgreifen können. Zumindest scheint mir die Übertragung der Auswahlbefugnis auf eine aus Richtern zusammengesetzte Veröffentlichungskommission einer gesetzlichen Grundlage zu bedürfen, in der auch sichergestellt sein müßte, daß die Kommission ein Selbstverwaltungsorgan der Richterschaft ist und von dieser gewählt werden muß.

Der Klärung bedarf auch die Formulierung des Urteils, wonach die „Herstellung einer veröffentlichungsfähigen Fassung der Entscheidung“ nicht mehr öffentlichrechtlicher Natur sei, sondern nach den Regeln des Privatrechts vollzogen werden könne. Wenn mit der Herstellung einer veröffentlichungsfähigen Fassung die Kürzung der Entscheidung gemeint sein soll, so ist dem zu widersprechen. Denn auch die Kürzung einer Entscheidung kann ihren Sinn verfälschen und hat deshalb wesentliche Auswirkung darauf, in welcher Weise die Entscheidung einen Beitrag zur

Fortentwicklung der Rechtsordnung liefert.

Sofern Kürzungen überhaupt nötig sind, müssen sie deshalb dem öffentlichrechtlichen Bereich zugeordnet werden und dürfen auf jeden Fall nur von dem Richter vorgenommen werden. Allerdings ist nicht erkennbar, warum bei der Herausgabe einer Entscheidung solche Kürzungen überhaupt vorgenommen werden müssen. Es ist selbstverständlich dem privaten Dritten, der die Entscheidung erhält, überlassen, ob er diese von sich aus kürzt und nur in gekürztem Zustand weitergibt oder veröffentlicht. Es gibt aber keinen zwingenden Grund dafür, warum das Gericht und die Richter, die das Judikat durch Überlassung an einen Dritten veröffentlichen, Kürzungen vornehmen sollten. Die einzige Kürzung, die amtlich vorgenommen werden kann und muß, ist die Anonymisierung aus datenschutzrechtlichen Gründen. Die bezieht sich aber nur auf personenbezogene Daten der Verfahrensbeteiligten oder Dritter, die in der Entscheidung genannt werden. Sie bezieht sich aber nicht etwa auf die Namen der Richter, die die Entscheidung gefällt haben. Denn Richter sind keine IMs. Wer in einem demokratischen Gemeinwesen öffentliche Gewalt ausübt, hat dafür mit seinem Namen einzustehen. Nur öffentliche Belange, die in der Aufgabe selbst liegen (verdeckte Ermittler, Geheimdiensttätigkeit) können insoweit eine Anonymisierung rechtfertigen. Für Richter ist eine solche Situation kaum denkbar.

Es ist zu wünschen, das das Urteil des BVerwG innerhalb der Richterschaft und der Justizverwaltung, deren Aufgabe es ist, den Richtern die sachlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie für die Ausübung der rechtsprechenden Gewalt brauchen, das Bewußtsein für den Öffentlichkeitsauftrag der Justiz stärkt. Bisher wird die Publikation von Gerichtsentscheidungen überwiegend als persönliches Hobby verstanden, was tatsächlich zu einer verzerrten Wahrnehmung der Rechtsordnung durch die Öffentlichkeit führen muß⁷. Es wird auch darüber nachzudenken sein, ob und inwieweit sich der Öffentlichkeitsauftrag der Justiz auch auf die Geschäftsverteilungspläne bezieht.

*Zu BVerwG, Urteil v. 26. 2. 1997 - 6 C 3/96, NJW 1997, 2694 = NVwZ 1997, 1209 L (in diesem Heft).

¹Dazu vgl. BVerwG, NJW 1988, 1746; OVG Bremen, NJW 1989, 926; OLG Celle, NJW 1990, 2570; VG Berlin, Urteil v. 20. 3. 1991 - 1 A 213/89, Volltext in Juris; OVG Berlin, NJW 1993, 676; BVerwG, NJW 1993, 675; VG Hannover, NJW 1993, 3282; OVG Lüneburg, NJW 1996, 1489.

²Kant, Zum ewigen Frieden (1795), in: ders., Werke, hrsg. v. Weischedel, Darmstadt 1975, Bd. 6, S. 245; vgl zur geschichtlichen Entwicklung des Publizitätsprinzips auch Berkemann, in: Herberger/Berkemann (Hrsg.): Standort juris. Festschr. zum 10jährigen Bestehen der juris GmbH, 1996, S. 83ff.

³Vgl. etwa 6. ÄndG zur VwGO v. 1. 11. 1996 (BGBl I, 1626).

⁴Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann, ZPO, 53. Aufl., § 299 Rdnrn. 25, 27; Stein/Jonas, ZPO, § 299 Rdnr. 23c; Zöllner, ZPO, 20. Aufl. (1997), § 299 Rdnr. 7.

⁵Zu den Kosten § 4 JVKostO.

⁶<http://www.rz.uni-frankfurt.de/vg-frankfurt/>.

⁷S. zu der willkürlichen Veröffentlichungspraxis deutscher Obergerichte auch Walker, in: Festschr. juris (o. Fußn. 2). S. demnächst auch Walker, Die Publikation von Gerichtsentscheidungen, Diss. Saarbrücken 1997.