



Anwaltsverband Baden-Württemberg
im Deutschen **Anwalt**Verein e. V.

Anwaltsverband Baden-Württemberg – Postfach 1221 – 70808 Korntal-Münchingen

Innenministerium Baden-Württemberg
Herrn Ministerialdirigent Volker Jochimsen
Herrn Dr. Alfred Debus
Willy-Brandt-Str. 41

70173 Stuttgart

Sitz:
Hasenbergsteige 5
70178 Stuttgart

Geschäftsstelle:
Johannes-Daur-Straße 10
70825 Korntal-Münchingen

Postfach 1221
70808 Korntal-Münchingen

Telefon 0711 / 2 36 59 63
Telefax 0711 / 2 55 26 55

Per E-Mail (Alfred.Debus@im.bwl.de und poststelle@im.bwl.de)!

Internet: www.av-bw.de
E-Mail: info@av-bw.de

17. September 2015

Az. 2-0510.1/19

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Informationsfreiheit (LIFG-E) für Baden-Württemberg
- Stellungnahme des Anwaltsverbandes Baden-Württemberg**

Sehr geehrter Herr Ministerialdirigent Jochimsen,
sehr geehrter Herr Doktor Debus,
sehr geehrte Damen und Herren,

für Ihr Schreiben vom 5. August 2015 nebst Anlagen und damit der Gelegenheit zur Stellungnahme zu dieser Thematik danken wir Ihnen.

Der Anwaltsverband Baden-Württemberg e. V. ist der freiwillige Zusammenschluss der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Land Baden-Württemberg. Er repräsentiert weit mehr als die Hälfte aller Kolleginnen und Kollegen in Baden-Württemberg und vertritt als größte Anwaltsorganisation dieses Bundeslandes die Interessen der Anwaltschaft in unserem Bundesland und – in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Anwaltverein (DAV) – auch auf nationaler und internationaler Ebene.

1. Allgemeine Bewertung

Der Anwaltsverband begrüßt das mit dem vorgelegten Gesetzentwurf verfolgte Ansinnen, ein verfahrensunabhängiges Informationszugangsrecht für die Bürger gegenüber der Verwaltung zu statuieren. Dies entspricht einer langjährigen Forderung des Anwaltsverbandes, zumal es vergleichbare Gesetze seit vielen Jahren bereits in anderen Bundesländern und auf Bundesebene gibt. Es ist deshalb höchste Zeit, dass Baden-Württemberg hier endlich aufschließt.

Wie sich aus den - in der Gesetzesbegründung auszugsweise wiedergegebenen - Ergebnissen der Evaluierungen der vergleichbaren Gesetze auf Bundes- und Landesebene ergibt, wird dieses Instrument von der Bevölkerung, aber auch Organisationen, wie der Scientology Church, durchaus genutzt, um mehr Informationen, beispielsweise aus den Bereichen Bau- und Planungsrecht, Steuern, Haushalt, Finanzen, Wirtschaftsförderung oder Tierschutz, zu bekommen. Die Evaluierungen haben weiterhin ergeben, dass die jeweiligen Verwaltungen durch die Gewährung der angeforderten Informationen – bei einer durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von 0,5 bis 3 Stunden – nicht übermäßig beansprucht wurden. Dabei wurde bis zu 80% der Informationsanträge entsprochen. Über einen Zeitraum von zwei Jahren sind in anderen Bundesländern ca. 2.000 Anträge – vor allem bei Kommunen – gestellt worden.

Der Anwaltsverband begrüßt besonders die Möglichkeit, den Wortlaut von internen Verwaltungsvorschriften, Gremienbeschlüssen, Ergebnissen von Beweisaufnahmen und Gutachten in Erfahrung bringen zu können. Auch begrüßt er, die im Gesetz vorgesehene zügige Bearbeitung von Auskunftsverlangen innerhalb von maximal 3 Monaten (vgl. § 7 Absatz 7 LIFG-E).

Kein Verständnis hat der Anwaltsverband aber für den ausdrücklichen Ausschluss von Widerspruchsverfahren nach §§ 68ff der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in § 11 LIFG-E. Besonders enttäuschend ist dies vor dem Hintergrund, dass Herr Minister Reinhold Gall MdL unserem Verband wiederholt sagte, dass an eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nicht gedacht sei; dies geschah in persönlichen Gesprächen etwa bei meinem Antrittsbesuch am 09.08.2011 in Ihrem Hause, aber auch später aus Anlass von Zusammentreffen etwa bei den jährlichen Sommerfesten der SPD-Landtagsfraktion. Des Weiteren hat sich auch Herr Justizminister Rainer Stickelberger MdL mehrfach – so etwa im Rahmen der traditionellen Jahresgespräche mit den Präsidenten der vier Rechtsanwaltskammern und unseres Verbandes sowie den von unserem Verband jährlich veranstalteten Parlamentarischen Abenden für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens ausgesprochen. Als ich anlässlich der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde auf den nicht zu übersehenden Kontrast zu der zur selben Zeit diskutierten Abschaffung des Widerspruchsverfahrens hinwies *** Schließlich steht der Ausschluss des Widerspruchsverfahrens in unüberbrückbarem Widerspruch zu der von der Landesregierung seit ihrem Amtsantritt verfolgten „Politik des Gehörtwerdens“.

Warum es den Betroffenen einen Vorteil bringen soll, angeblich zügiger verwaltungsgerichtliche Hilfe in Anspruch nehmen zu können, erschließt sich nicht. Das Vorverfahren dient nach § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO der Nachprüfung der Rechtmäßigkeit und der Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes bzw. der Ablehnung eines beantragten Verwaltungsaktes vor Erhebung einer Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage. Seine Funktion besteht im Wesentlichen in drei Aufgaben: dem Rechtsschutz der Bürger, der Selbstkontrolle der Verwaltung und der Entlastung der Verwaltungsgerichte durch außergerichtliche Konfliktbeilegung. Wenn diese das Widerspruchsverfahren tragenden Gründe und mit ihnen die Überprüfung der Zweckmäßigkeit und der Rechtmäßigkeit ernst genommen und „gelebt“ werden, zeigt sich, dass dieses Verfahren auch heute noch sinnvoll ist. Dies gilt umso mehr, als nach wie vor Bestrebungen im Gang sind, eine außergerichtliche Streitbeilegung zu fördern, und die Widerspruchsbehörde genau dies zu leisten vermag, sofern sie sich nicht als bloße „Durchlaufstation“ versteht. Letzteres wäre ein Armutszeugnis für die Verwaltung, weil ihr der Wille und/oder die Fähigkeit fehlte, ihr eigenes Verhalten im Rahmen einer Selbstkontrolle kritisch zu prüfen.

Das Widerspruchsverfahren erweist sich als bürgerfreundlich, weil es den Rechtsschutz des Bürgers stärkt, indem – anders als im Verwaltungsgerichtsverfahren – auch Zweckmäßigkeitserwägungen Berücksichtigung finden. In seiner bisherigen Ausgestaltung ist es überdies für den Bürger kostengünstiger. Hierbei verkennt unser Verband nicht, dass auf Seiten der Verwaltung Kosten entstehen; dies sind aber insofern vernachlässigbar, als der Ausschluss des Widerspruchsverfahrens vermehrt dazu zwingt, die Verwaltungsgerichte anzurufen, weshalb dort zusätzliche Kosten anfallen. Im Hinblick darauf, dass der Staat dem Bürger nicht in seinen unterschiedlichen Ressorts und dementsprechenden Haushaltsansätzen, sondern als Einheit gegenübertritt, vermag der Hinweis auf die Kosten auf staatlicher Seite keine Überzeugungskraft zu entfalten. Gewichtiger erscheint vielmehr der Umstand, dass angesichts des zu erwartenden starken Anstiegs von Asylverfahren eine Entlastung der Verwaltungsgerichte geboten ist.

Der Anwaltsverband spricht sich deshalb ausdrücklich für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens auch im Rahmen des LIFG aus.

Im Übrigen scheint die Ausgestaltung des Gesetzes mit der gefundenen Gliederung in grundsätzlichen Informationsanspruch (vgl. § 1 LIFG-E), Anwendungsbereich (vgl. § 2 LIFG-E), Begriffsbestimmungen – Antragsberechtigte (vgl. § 3 LIFG-E) mit seinen Ausnahmen für sensible Bereiche und dem Schutz personenbezogener Daten (vgl. § 5 LIFG-E) recht gelungen.

Auch hat der Anwaltsverband Verständnis dafür, dass die auskunftspflichtige Stelle für etwaigen Aufwand im vertretbaren Rahmen entsprechende Gebühren und Auslagen verlangen kann (vgl. § 10 LIFG-E). Die derzeit vorgesehene Erheblichkeitsschwelle von 200 Euro erscheint angesichts der gegebenen Begründung auch mit Blick auf § 66 Abs. 2 Satz 1 GKG angemessen.

Ob – wie im Gesetzesvorblatt dargestellt - langfristig Nachfragen, Beanstandungen, Beschwerden und Klagen und damit auch Kosten wirklich dadurch verringert werden können, dass der frühzeitige Informationszugang zu einer höheren Akzeptanz verwaltungsbehördlicher Entscheidungen führt, bleibt abzuwarten.

2. Im Einzelnen

a) Art. 1 – zu § 2 LIFG-E – Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich des Gesetzes mit den in der Norm enthaltenen Begriffsbestimmungen erscheint sinnvoll geregelt. Lediglich eine Definition des Begriffs der „Stelle“ wird vermisst. Der Wortlaut des § 2 Abs 1 LIFG-E erinnert an § 1 Abs. 2 LVwVfG; nach diesseitigem Verständnis erscheint der dortige Behördenbegriff bezogen auf den Informationszugang jedoch zu eng; dies gilt insbesondere in Bezug auf beratende Gremien wie etwa Gemeinderäte, Ausschüsse u. Ä. Es sollte deshalb eine sinnvolle Ergänzung vorgenommen werden, wie sie sich etwa in § 23 Abs. 1 Satz 1 LUVwG findet; danach sind im Anwendungsbereich dieses Gesetzes informationspflichtig

„Stellen der öffentlichen Verwaltung einschließlich öffentlich beratender Gremien. Die beratenden Gremien gelten als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft.“

Auf diese Weise wird klargestellt, dass den Informationszugang nicht das beratende Gremium, sondern diejenige Stelle zu gewähren hat, die durch dieses Gremium beraten wird.

b) Art. 1 – zu § 4 LIFG-E – Einschränkung des Informationszugangs wegen des Schutzes öffentlicher Belange

Hinsichtlich § 4 Abs. 1 Nr. 8 LIFG-E (Interessen der informationspflichtigen Stellen im Wirtschaftsverkehr) wird im Gesetzestext nicht deutlich, was damit gemeint ist.

Zwar folgt in der Begründung die Erläuterung, dass damit beabsichtigt sei, fiskalische Interessen, etwa bei der Veräußerung von Liegenschaften, zu schützen. Für dieses Anliegen hat der Anwaltsverband Verständnis. Allerdings sollte dies im Gesetzestext selbst konkreter zum Ausdruck gebracht werden, denn der Wortlaut geht weit über dieses berechnete Anliegen hinaus. Die mögliche Ablehnung eines Informationsantrags mit der pauschalen Begründung, „Interessen im Wirtschaftsverkehr“ seien berührt, erscheint inakzeptabel, denn „im Wirtschaftsverkehr“ werden beispielsweise sämtliche Behörde tätig, die im weitesten Sinn mit Aufgaben der Gewerbeaufsicht einschließlich des Gaststättenrechts, der Lebens- und Arzneimittelüberwachung u. Ä. befasst sind. Gleichsam mit

Händen zu greifen, ist dies in Bereichen mit Genehmigungsvorbehalten innerhalb zahlenmäßiger Obergrenzen (Kontingentierung) wie im Taxen- und Linienverkehr, dem Zugang zu Messen, Märkten und Ausstellungen u. Ä., aber auch bei der Trassenführung von Ver- und Entsorgungsleitungen usw.

Zutreffend verweist die Gesetzesbegründung darauf, dass das zu schützende fiskalische Interesse dadurch gekennzeichnet ist, dass der Staat wie andere Marktteilnehmer am Privatrechtsverkehr und am Wirtschaftsleben teilnimmt und seine wirtschaftlichen Informationen ebenso schutzwürdig wie die Privater sind. Dementsprechend sollte der Ausschluss des Informationszugangs dahin konkretisiert werden. Der Anwaltsverband schlägt insoweit folgende Formulierung vor:

„Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben kann auf ...

8. die Interessen der informationspflichtigen Stellen, soweit diese wie andere Marktteilnehmer am Wirtschaftsverkehr teilnehmen, ...“

In dieser oder vergleichbarer Weise sollte dem Anspruch des Gesetzes, grundsätzlich Auskunft zu erteilen und Informationszugang zu gewähren, entsprochen werden.

c) Art. 1 – zu § 11 LIFG-E – Ausschluss des Widerspruchsverfahrens

Seine grundsätzliche Kritik am Ausschluss des Widerspruchsverfahrens hat der Anwaltsverband eingangs dargelegt. Ergänzend ist noch auf Folgendes hinzuweisen:

Durch die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wird zwar die Bestandskraft der Ablehnungsentscheidung hinauszögert. Der informationspflichtige Stelle entsteht hierdurch aber kein Nachteil, weil während der Dauer des Widerspruchsverfahrens keine Auskunft zu erteilen und kein Informationszugang zu gewähren ist. Der infolge eines Ausschlusses des Widerspruchsverfahrens frühere bzw. unmittelbare Gang zu den Verwaltungsgerichten führt hingegen ebenfalls zu einer (zusätzlichen) Arbeitsbelastung für die Verwaltung und zu einem Prozess- und Kostenrisiko. Da verwaltungsgerichtliche Verhandlungen darüber hinaus in der Regel öffentlich sind (§ 169 Satz 1 GVG), können die im Streit stehenden Informationen außerdem einem größeren Kreis und auch den Medien bekannt werden, als dies im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens der Fall wäre. Das Widerspruchsverfahren schützt damit – wenn auch nur mittelbar – die Interessen Betroffener in einem über den Anwendungsbereich der §§ 5 und 6 LIFG-E hinausgehenden Maß.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Vorschläge Berücksichtigung finden würden und insbesondere das Widerspruchsverfahren nicht ausgeschlossen würde. Für etwaige Rückfragen oder auch Gespräche stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung. Sollte im Laufe des weiteren Verfahrens eine weitere Anhörung durchgeführt werden, bitten wir um eine Unterrichtung und die Gelegenheit zur Äußerung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Peter Kothe
Präsident