

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden der Piratenfraktion
Herrn Torge Schmidt, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 14.05.2014

Mein Zeichen: L 202 – 133/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

29.08.2014

Beschränkung der Prozesskosten bei Klagen nach dem IZG-SH

Sehr geehrter Herr Schmidt,

mit Schreiben vom 14.05.2014 haben Sie gebeten, die Zulässigkeit landesgesetzlicher Regelungen zur Beschränkung der Rechtsverfolgungskosten bei Klagen nach dem IZG-SH zu prüfen. Dabei sollen eine allgemeine Begrenzung auf einen festen Betrag oder eine Bezugnahme auf die nach dem IZG-SH¹ für die Anfrage erhobene Gebühr in Betracht gezogen und die folgenden Fragen beantwortet werden:

1. Ist eine landesgesetzliche Bestimmung des Streitwerts (z. B. im IZG-SH selbst), welcher vom Auffangstreitwert in § 52 Abs. 2 GKG² abweicht, zulässig?
2. Können die Kosten eines Gerichtsverfahrens aufgrund von § 2 Abs. 4 Satz 2 GKG mittels einer landesgesetzlichen Regelung reduziert werden?
3. Welche sonstigen Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Kosten eines entsprechenden Verfahrens existieren für den Landesgesetzgeber?

Dabei sollen auch die Auswirkungen auf die gesetzlichen Gebühren der Rechtsanwälte aufgezeigt werden.

¹ Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom 19.01.2012, GVObI. S. 89.

² Gerichtskostengesetz i. d. F. d. B. vom 27.02.2014, BGBl. I S. 154, geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 08.07.2014, BGBl. I S. 890.

Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

I. Gerichtskosten

Nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 GKG richtet sich die Erhebung von Kosten (Gebühren und Auslagen) vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem Gerichtskostengesetz. Damit sind die im Gerichtskostengesetz vorgesehenen Kosten zu erheben, wenn dem nicht andere Vorschriften entgegenstehen.

Das Gerichtskostenrecht gehört zum Gebiet des gerichtlichen Verfahrens i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG und ist damit Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (*BVerfGE* 47, 285, 313 f.). In diesem Bereich haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Eine Sperrwirkung des Bundesrechts tritt vor allem dann ein, wenn der Bund den Sachbereich bereits erschöpfend geregelt hat, sofern nicht das Bundesrecht einen Vorbehalt zugunsten der Landesgesetzgebung enthält (*BVerfGE* 47, 285, 314).

Vorliegend bestimmt § 2 Abs. 4 Satz 1 GKG, dass vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit bundesrechtliche oder landesrechtliche Vorschriften über persönliche Kostenfreiheit keine Anwendung finden. Die Gebührenfreistellung bestimmter natürlicher oder juristischer Personen ist dem Landesgesetzgeber für diese Verfahrensarten damit verwehrt. Vorschriften über sachliche Kostenfreiheit bleiben gem. § 2 Abs. 4 Satz 2 GKG aber unberührt. Sachliche Kostenfreiheit bedeutet, dass die Befreiung sich nur auf bestimmte Verfahrensarten ohne Rücksicht auf die beteiligten Personen erstreckt und allen Kostenschuldnern einer solchen Sache in gleicher Weise zusteht (*Zimmermann*, in: *Binz/Dörndorfer, GKG/FamGKG/JVEG*, 3. Aufl. 2014, § 2 GKG RN 4).

Zwar benennt § 2 Abs. 4 Satz 2 GKG nicht ausdrücklich, dass auch landesrechtliche Vorschriften unberührt bleiben. Dies folgt jedoch aus dem Zusammenhang mit Satz 1, der sowohl auf bundes- als auch auf landesrechtliche Vorschriften Bezug nimmt. Die Wendung „unberührt bleiben“ ist dann auch als Vorbehalt für den Erlass ergänzender landesrechtlicher Regelungen auszulegen (vgl. *BVerfGE* 47, 285, 314). Daraus folgt, dass der Landesgesetzgeber befugt ist, Vorschriften über die sachliche Kostenfreiheit vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu treffen. Eine Kostenbefreiung von Seiten eines Landesgesetzgebers erstreckt sich allerdings nicht auf die Gerichte

des Bundes (vgl. *BGH*, Beschluss vom 19.03.1998, Az.: VII ZR 116/96 – zit. nach juris m. w. N.). Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Frage der Mittellosigkeit der Beteiligten bei der sachlichen Kostenfreiheit außer Betracht bleibt (vgl. Stelkens/Clausing, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Stand April 2013, § 188 RN 8), so dass nicht nur mittellose, sondern auch vermögende Personen von einer solchen Regelung profitieren.

Bundesrechtlich ist die sachliche Kostenfreiheit in Verfahren vor den Verwaltungsgerichten beispielsweise in Angelegenheiten der Fürsorge mit Ausnahme der Angelegenheiten der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes³, der Jugendhilfe, der Kriegsopferversorge, der Schwerbehindertenfürsorge sowie der Ausbildungsförderung angeordnet (§ 188 Satz 2 VwGO⁴). Auch in Streitigkeiten nach dem Asylverfahrensgesetz werden Gerichtskosten nicht erhoben (§ 83b AsylVfG⁵).

Entsprechend könnte § 7 IZG-SH dahingehend ergänzt werden, dass folgender Absatz 5 angefügt wird: „Gerichtskosten (Gebühren und Auslagen) werden [vor den Gerichten des Landes] in Streitigkeiten nach diesem Gesetz nicht erhoben.“

Auswirkungen auf die gesetzlichen Gebühren der Rechtsanwälte hätte eine solche Regelung nicht. Im Übrigen ist der Landesgesetzgeber aufgrund von § 2 Abs. 4 Satz 2 GKG nur zur Regelung sachlicher Kosten*freiheit* befugt. Es ist nicht ersichtlich, dass auf dieser Grundlage andere Regelungen getroffen werden können, die eine Begrenzung auf einen festen Betrag oder eine Bezugnahme auf die nach dem IZG-SH erhobenen Gebühren ermöglichen würden.

II. Streitwert

Die Gerichtsgebühren richten sich nach dem Wert des Streitgegenstands (Streitwert), soweit nichts anderes bestimmt ist (§ 3 Abs. 1 GKG). In Verfahren vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist, soweit nichts anderes bestimmt ist, der Streitwert nach der sich aus dem Antrag des Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache

³ Für die Angelegenheiten der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes ist die Zuständigkeit der Sozialgerichte gegeben (§ 51 Abs. 1 Nr. 6a des Sozialgerichtsgesetzes). Hier ist die Kostenfreiheit in § 183 des Sozialgerichtsgesetzes gesondert geregelt.

⁴ Verwaltungsgerichtsordnung i. d. F. d. B. vom 19.03.1991, BGBl. I S. 686, zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 08.07.2014, BGBl. I S. 890.

⁵ Asylverfahrensgesetz i. d. F. d. B. vom 02.09.2008, BGBl. I S. 1798, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.08.2013, BGBl. I S. 3474.

nach Ermessen zu bestimmen (§ 52 Abs. 1 GKG). Bietet der Sach- und Streitstand für die Bestimmung des Streitwerts keine genügenden Anhaltspunkte, ist ein Streitwert von 5 000 Euro anzunehmen (§ 52 Abs. 2 GKG).

§ 52 GKG regelt die Streitwertberechnung nicht nur für die Gerichts-, sondern über § 23 Abs. 1 RVG⁶ auch für die Rechtsanwaltsgebühren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ergänzende Regelungen in Bezug auf die Rechtsanwaltsgebühren finden sich beispielsweise in § 30 RVG für Klageverfahren nach dem Asylverfahrensgesetz, in denen Gerichtskosten gem. § 83b AsylVfG nicht anfallen.

Wie bereits zu I. dargestellt wurde, gehören die entsprechenden Regelungen des Gerichtskostengesetzes zum Gebiet des gerichtlichen Verfahrens und sind damit Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Gleiches gilt für die Regelungen nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz, die zusätzlich unter die Gebiete des bürgerlichen Rechts und der Rechtsanwaltschaft i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG fallen (*Madert*, in: Gerold/Schmidt, Rechtsanwaltsvergütungsgesetz, 18. Aufl. 2008, § 1 RN 4). Die Regelung des staatlichen Kostenanspruchs im Gerichtskostengesetz ist abschließend, soweit keine Vorbehalte für den Landesgesetzgeber enthalten sind (*Zimmermann*, in: Binz/Dörndorfer, GKG/FamGKG/JVEG, 3. Aufl. 2014, § 1 GKG RN 4; vgl. auch *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 74 RN 79). Gemäß § 1 Abs. 1 RVG bestimmt sich zudem die Vergütung (Gebühren und Auslagen) für anwaltliche Tätigkeiten der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz. Das Rechtsanwaltsvergütungsgesetz regelt das gesamte Vergütungsrecht und schafft damit ein einheitliches System der Gebührenberechnung (*Madert*, in: Gerold/Schmidt, Rechtsanwaltsvergütungsgesetz, 18. Aufl. 2008, Einl. RN 3 und 6).

Das Vorliegen einer erschöpfenden Regelung durch den Bund, mit der eine Sperrwirkung für Regelungen der Länder verbunden ist, ist im Rahmen des Art. 72 Abs. 1 GG umso eher zu bejahen, je konkreter und detaillierter der Bundesgesetzgeber die fragliche Materie selbst positiv geregelt hat, ohne sich auf Mindestregelungen zu beschränken, die weitere landesrechtliche Regelungen zulassen (*Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 72 RN 87). Ein Indiz hierfür ist das Vorliegen eines kodifikatorischen Bundesgesetzes (*Uhle*, aaO., RN 88), wie es hier mit dem GKG und dem RVG der Fall ist. Zudem enthält das GKG an bestimmten Stellen ausdrückliche Regelungsvor-

⁶ Rechtsanwaltsvergütungsgesetz vom 05.05.2004, BGBl. I S. 718, 788, zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 08.07.2014, BGBl. I S. 890.

behalte zugunsten der Länder (vgl. bspw. § 2 Abs. 3 Satz 2 GKG⁷), so dass der Rückschluss gezogen werden kann, dass außerhalb dieser Regelungsvorbehalte ausschließlich das Recht des Bundes gelten soll.

Durch das Ineinandergreifen von Gerichtskostengesetz und Rechtsanwaltsvergütungsgesetz sowie weiterer Bundesgesetze ist zudem erkennbar, dass der Bund hier ein aufeinander abgestimmtes Gesamtkonzept verfolgt. Es handelt sich daher bezogen auf Klagverfahren um eine erschöpfende Regelung dieser Rechtsgebiete durch den Bund. Diese entfaltet daher Sperrwirkung für die Länder, sofern nicht das Bundesrecht einen Vorbehalt zugunsten der Landesgesetzgebung enthält. Öffnungsklauseln zugunsten der Länder sind insoweit allerdings nicht ersichtlich.

Eine landesgesetzliche Bestimmung des Streitwerts wäre daher unzulässig. Auch im Übrigen ist nicht ersichtlich, wie der Landesgesetzgeber – außer durch Freistellung von den Gerichtskosten (hierzu unter I.) – im Rahmen seiner Kompetenzen die Höhe der Gerichts- und Anwaltskosten aufgrund von Klagen nach dem IZG-SH beeinflussen sollte.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger

⁷ § 2 Abs. 3 Satz 2 GKG bestimmt, dass landesrechtliche Vorschriften, die für Verfahren vor den ordentlichen Gerichten und den Gerichten der Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit in weiteren Fällen eine sachliche oder persönliche Befreiung von Kosten gewähren, unberührt bleiben.