

5. Petition 13/6099 betr. Informationsfreiheit u. a.

Der Petent fragt, ob der Landtag in Baden-Württemberg den Gedanken des „Raums der Freiheit“ (KOM 2002, 247) mit „Garantien für die Achtung der Menschenrechte“ in Europa (Fundamental Rights Agency) fördern und Folgendes realisieren wird:

1. Verabschiedung eines Patienten- und Mandantengesetzes, da die heutigen gesetzlichen Regelungen unzugänglich und unzulänglich sind,
2. Abschaffung der Ärzte- und Anwaltskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts, da es keinen vernünftigen Grund gibt, den ärztlichen und anwaltlichen Standesfunktionären hoheitliche Funktionen zu übertragen,
3. Aufhebung des Rechtsberatungsgesetzes von 1935, um diese Bevormundung des Verbrauchers zu beenden und zur Freiheit auf diesem Gebiet zurückzufinden,
4. Einrichtung einer Forschungsinstitution für Medizin- und Justizschäden, da insoweit eine bundesweite Dokumentation fehlt,
5. Sicherung des Zugangs zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung in der Verfassung Baden-Württembergs und des Grundgesetzes.

Weiter beschwert sich der Petent über Vorgänge im Zusammenhang mit dem von ihm angestrebten berufsrechtlichen Verfahren gegen einen Arzt. Er bemängelt insbesondere, dass sein Akteneinsichtsgesuch vom Kammeranwalt bzw. Landesberufsgewicht für Ärzte zunächst nicht beantwortet, dann unter Hinweis auf die notwendige Beiziehung eines Rechtsanwalts erschwert worden sei. Er bringt weiter vor, dass seine Dienstaufsichtsbeschwerde gegen den Kammeranwalt bei der Bezirksärztekammer Nordwürttemberg bisher nicht bearbeitet worden sei.

Außerdem bringt der Petent vor, dass ihm Kosten durch ein berufsgerichtliches Verfahren entstanden und seine Argumente im vorausgegangenen Petitionsverfahren nicht berücksichtigt worden seien. Dieses Vorbringen wurde durch das Schreiben des Vorsitzenden des Petitionsausschusses an den Petenten vom 7. Dezember 2005 behandelt. Auf das Schreiben wird daher verwiesen. Ergänzend wird zu den Kosten des berufsgerichtlichen Verfahrens auf die nachfolgenden Ausführungen unter Ziffer II. hingewiesen.

Rechtliche Würdigung:

1. Verabschiedung eines Patienten- und Mandantengesetzes, da die heutigen gesetzlichen Regelungen unzugänglich und unzulänglich sind.

Die Petition zielt offenbar auf ein etwaiges Patientenschutz- und ein Mandantenschutzgesetz ab. Die vom Landtag geforderte Verabschiedung eines derartigen Gesetzes ist jedoch nicht möglich. Die Regelung der Rechtsverhältnisse zwischen Rechtsanwalt und Mandant erfolgt entweder durch das allgemeine Bürgerliche Recht oder durch das anwaltliche Be-

rufsrecht. Beide Materien fallen in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Da der Bund hiervon in beiden Fällen abschließend Gebrauch gemacht hat, ist dem Landesgesetzgeber ein Tätigwerden verwehrt (Artikel 72 Abs. 1 GG).

Im Übrigen wäre die von dem Petenten geforderte gesetzliche Regelung aus Sicht des Justizministeriums auch nicht erforderlich. Konkrete Unzuträglichkeiten bzw. Unzulänglichkeiten, aus denen sich ein zwingender gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergeben würde, sind bei der bestehenden gesetzlichen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Rechtsanwalt und Mandant nicht bekannt geworden.

Der Patientenschutz und die Patientenrechte sind bereits umfassend in verschiedenen Rechtsbereichen, wie u. a. dem Zivil-, Straf- und Berufsrecht geregelt und durch die Rechtsprechung konkretisiert und fortentwickelt worden. Hierzu wird auf die ausführliche Darstellung in der Petition 13/598 (Landtagsdrucksache 13/793) verwiesen. Eine Zusammenfassung der Patientenrechte erfolgte inzwischen in der vom Bundesgesundheitsministerium und dem Bundesjustizministerium herausgegebenen Broschüre „Patientenrechte in Deutschland“. Die Broschüre wurde unter Beteiligung aller verantwortlichen Stellen des Gesundheitswesens erarbeitet. Aus Sicht des Ministeriums für Arbeit und Soziales besteht kein zwingender Handlungsbedarf für ein einheitliches Patientengesetz. Ein solches könnte wegen fehlender Gesetzgebungszuständigkeiten auch nicht durch den Landesgesetzgeber erlassen werden.

2. Abschaffung der Ärzte- und Anwaltskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts, da es keinen vernünftigen Grund gibt, den ärztlichen und anwaltlichen Standesfunktionären hoheitliche Funktionen zu übertragen.

Da die Errichtung der Rechtsanwaltskammern in der Bundesrechtsanwaltsordnung bundesgesetzlich geregelt ist, ist dem Landesgesetzgeber auch die vom Petenten geforderte Abschaffung dieser Institutionen verwehrt. Dazu besteht im Übrigen auch kein Anlass. Die Rechtsanwaltskammern sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Als solche verfügen sie im Rahmen ihrer Aufgaben über Hoheitsrechte.

Die Errichtung der Anwaltskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts ist Ausdruck der anwaltlichen Selbstverwaltung. Ebenso wie bei anderen freien Berufen ist die Entwicklung und Überwachung des Berufsrechts bei den Rechtsanwälten berufsständischen Organisationen übertragen. Dies spart die Schaffung unmittelbarer staatlicher Behörden. Die ordnungsgemäße Tätigkeit der Anwaltskammern wird dabei durch die staatliche Aufsicht gewährleistet.

Abgesehen von der Gesetzgebungszuständigkeit gelten diese Ausführungen auch für die durch das Heilberufe-Kammergesetz, d. h. durch Landesrecht, errichteten Ärztekammern. Die Selbstverwaltung aktiviert die entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen zur eigenverantwortlichen Regelung der Angelegen-

heiten, die sie betreffen und die sie deshalb am sachverständigsten beurteilen können. Außerdem werden diese gesellschaftlichen Kräfte in die Erfüllung staatlicher Aufgaben einbezogen, um so zugunsten der Allgemeinheit ihren besonderen Sachverstand nutzbar zu machen.

3. Aufhebung des Rechtsberatungsgesetzes von 1935, um diese Bevormundung des Verbrauchers zu beenden und zur Freiheit auf diesem Gebiet zurückzufinden.

Das Rechtsberatungsgesetz ist ein Bundesgesetz. Es kann daher nicht vom Landtag, sondern nur von den Gesetzgebungsorganen des Bundes aufgehoben werden.

Derzeit ist im Bund eine Reform des Rechts der Rechtsberatung in Vorbereitung. Ein neues Rechtsdienstleistungsgesetz soll das bestehende Rechtsberatungsgesetz ablösen und die außergerichtliche Rechtsdienstleistung neu regeln. Die gesetzlichen Regelungen zur Rechtsberatung dienen dem Schutz des rechtssuchenden Publikums vor fachlich ungeeigneten und persönlich unzuverlässigen Personen und dem Interesse einer geordneten Rechtspflege. Der Schutz des rechtssuchenden Publikums und der geordneten Rechtspflege kann als überragendes Gemeinschaftsgut nicht aufgegeben werden. Deshalb soll auch weiterhin im neuen geplanten Rechtsdienstleistungsgesetz die umfassende berufliche Rechtsberatung Rechtsanwälten vorbehalten bleiben. Außerhalb der beruflichen Rechtsberatung sollen Lockerungen vorgesehen werden.

4. Die Einrichtung einer Forschungsinstitution für Medizin- und Justizschäden, da insoweit eine bundesweite Dokumentation fehlt.

Eine Haftung für Handlungen der Justiz richtet sich in Baden-Württemberg nach Artikel 34 GG, § 839 BGB. Soweit es um einen Amtshaftungsanspruch wegen eines Urteils in einer Rechtssache geht, setzt dieser eine in einer Straftat bestehende Pflichtverletzung des Richters voraus (§ 839 Abs. 2 BGB). Das Justizministerium sieht kein Bedürfnis für eine Forschungsinstitution für Justizschäden.

Hinsichtlich einer Forschungsinstitution für Medizin-schäden ist darauf hinzuweisen, dass mit der zum 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Gesundheitsreform dem Sozialgesetzbuch (SGB) V weitere Qualitätsanforderungen für den vertragsärztlichen Bereich hinzugefügt wurden. Hierzu gehört auch die Einführung eines einrichtungsinternen Qualitätsmanagements in Arztpraxen. Außerhalb der gesetzlichen Anforderungen zur Verbesserung des Versorgungsniveaus sind zwischenzeitlich von der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) zusätzliche Qualitätssicherungsmaßnahmen, insbesondere Maßnahmen aus dem Bereich der Patientensicherheit, auf den Weg gebracht worden.

In dem gleichen Maße wie neue Diagnose- und Therapieformen zusätzlichen Nutzen für die Patientenver-

sorgung versprechen, erhöht sich auch die Komplexität des Ablaufgeschehens, das potenzielle Fehlerfallen beinhaltet. Damit das Wissen um die Vermeidung von Fehlern nicht auf die jeweilige Praxis beschränkt bleibt, hat die KBV im Jahr 2004 beschlossen, den Vertragsärzten ein anonymes Fehlermeldesystem anzubieten.

Damit wird den Vertragsärzten eine Plattform ermöglicht, ohne Identifizierung des Meldenden (Beinahe-) Fehler zu melden und den Kollegen Hinweise auf die Fehlervermeidung zu geben. Gleichzeitig werden für die vielerorts eingerichteten Qualitätszirkel Lehrinhalte für die Vermeidung von und den Umgang mit Fehlern entwickelt.

Nachdem die KBV zwischenzeitlich ein Fehlermeldesystem aufgebaut hat, das zur Vermeidung von Behandlungsfehlern und damit zur Verbesserung der Qualität im Gesundheitswesen beiträgt, sieht das Ministerium für Arbeit und Soziales keine Notwendigkeit, eine ergänzende Forschungsinstitution zur verpflichtenden Dokumentation für Medizinschäden zu errichten. Auch wäre die Errichtung eines verpflichtenden Dokumentationszentrums unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten als bedenklich einzustufen und würde den Zielen von Deregulierung und Entbürokratisierung zuwiderlaufen.

5. Sicherung des Zugangs zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung in der Verfassung Baden-Württembergs und des Grundgesetzes.

Auf Bundesebene gilt seit dem 1. Januar 2006 das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), das jedem gegenüber den Behörden des Bundes grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gewährt, jedoch auch zahlreiche Ausnahmetatbestände enthält. Zu den Ausnahmetatbeständen zählen wegen des verfassungsrechtlich verbürgten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung notwendige einschränkende Regelungen für den Zugang zu personenbezogenen Daten, wozu insbesondere die besonders schutzwürdigen Patientendaten zählen. Auch nach Erlass des Bundesgesetzes besteht keine Rechtsverpflichtung zum Erlass eines entsprechenden Landesgesetzes. Eine solche folgt weder aus Europarecht noch aus Bundesrecht.

Auf Länderebene wurden entsprechende, im Einzelnen jedoch unterschiedlich ausgestaltete Informationsfreiheitsgesetze lediglich in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen erlassen. In den anderen Bundesländern gibt es solche Gesetze bislang nicht. In Baden-Württemberg gab es bisher zwei Gesetzesinitiativen zur Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes. Der Gesetzentwurf der Fraktion Die Republikaner vom 30. November 2000 (Landtagsdrucksache 12/5776) wurde vom Landtag seinerzeit mehrheitlich abgelehnt. Auch der von der Fraktion DIE GRÜNEN jüngst eingebrachte Gesetzentwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes (Landtagsdrucksache 13/4785) wurde nach abschließender Beratung im Landtag mehrheitlich abgelehnt (vgl.

Plenarprotokoll 13/105 S. 7612). Im Übrigen bedürfte der Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes keiner verfassungsrechtlichen Verankerung. Weder der Bund noch die Länder, die bereits ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen haben – mit Ausnahme von Brandenburg –, haben den Bedarf für eine entsprechende verfassungsrechtliche Regelung gesehen.

Das Innenministerium sieht derzeit – ebenso wie die Mehrheit des Landtags – keinen Bedarf für ein Informationsfreiheitsgesetz für das Land Baden-Württemberg. Ein solches Gesetz würde bei den betroffenen Behörden des Landes und der Kommunen zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Zudem bestehen bereits bisher schon in großem Umfang Rechte der Bürger auf Zugang zu behördlichen Informationen, beispielsweise im Umweltinformationsgesetz oder nach den Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Ergänzend hierzu wird auf die Ausführungen im Rahmen der Behandlung der Petition 13/824 (Landtagsdrucksache 13/908) verwiesen. Der Petent hatte sich seinerzeit mit einer nahezu identischen Fragestellung an den Landtag gewandt. Der Petition konnte im Ergebnis nicht abgeholfen werden.

Die Verankerung eines Zugangsrechts zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung im Grundgesetz kann im Übrigen nicht durch das Land und dementsprechend auch nicht durch den Landtag im Rahmen eines entsprechenden Landesgesetzes erfolgen, sondern hierfür müsste durch den Bundesgesetzgeber das Grundgesetz geändert werden. Denkbar wäre im Land allenfalls eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel, das Grundgesetz entsprechend zu ändern. Nachdem zum 1. Januar 2006 das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes in Kraft getreten ist, ohne dass der Bundesgesetzgeber einen Bedarf für eine ausdrückliche Verfassungsänderung gesehen hat, erscheint auch eine Bundesratsinitiative nicht erforderlich.

Zu den weiteren Punkten im Zusammenhang mit dem vom Petenten angestrebten berufsrechtlichen Verfahren gegen einen Arzt nimmt das Ministerium für Arbeit und Soziales im Einzelnen wie folgt Stellung:

Die Dienstaufsichtsbeschwerde des Petenten vom 19. September 2005 gegen den Kammeranwalt der Bezirksärztekammer Nordwürttemberg wurde inzwischen bearbeitet und mit Schreiben des Präsidenten der Bezirksärztekammer Nordwürttemberg vom 1. Februar 2006 zurückgewiesen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Bezirksärztekammer Nordwürttemberg im Rahmen der Petition 13/598 (Landtagsdrucksache 13/793) vom Ministerium für Arbeit und Soziales auf Versäumnisse bei der Bearbeitung der Beschwerde des Petenten bereits hingewiesen wurde, diese jedoch nicht dem Kammeranwalt anzulasten sind.

Der Geschäftsstellenbeamte des Landesberufsgerichts hat die Verfahrenskosten, die für das berufsgerichtliche Verfahren angefallen sind, mittlerweile niedergeschlagen. Damit wird auf die Beitreibung der Forderung gegenüber dem Petenten verzichtet.

Die Frage der Einsicht in die berufsgerichtlichen Akten bzw. Akten des Kammeranwalts wurde in um-

fangreichem Schriftwechsel behandelt und dürfte inzwischen durch Übersendung von Abschriften ebenfalls gelöst sein.

Der Petent beantragte am 29. Oktober 2004 Einsicht in die Akten des Kammeranwalts bei der Bezirksärztekammer Nordwürttemberg. Auf entsprechende Beschwerde des Petenten hat das Ministerium für Arbeit und Soziales mit Schreiben vom 19. April 2005 rechtsaufsichtlich beanstandet, dass dem Petenten nicht geantwortet und ihm mitgeteilt worden war, dass er in entsprechender Anwendung der StPO Akteneinsicht über einen Rechtsanwalt nehmen könne. Der Petent lehnte diese Möglichkeit jedoch ab und beantragte beim Landesberufsgerecht für Ärzte in S. Akteneinsicht ohne Beiziehung eines Rechtsanwalts. Mit Verfügung des Vorsitzenden vom 15. Juni 2005 wurde dem Petenten mitgeteilt, dass er ab 1. Juli 2005 durch einen von ihm beauftragten Rechtsanwalt Einsicht in die Verfahrensakten nehmen könne. Das Gericht verwies darauf, dass mangels einer ausdrücklichen Regelung im Heilberufe-Kammergesetz und in der Berufsgerichtsordnung § 406 e StPO entsprechend anzuwenden sei, nach dem der Verletzte durch einen Rechtsanwalt Einsicht in die Akten nehmen könne.

Es erfolgte ein weiterer Schriftwechsel in der Angelegenheit, in dem auch auf die Möglichkeit der Erteilung von Auskünften und der Überlassung von Abschriften aus den Akten eingegangen wurde. Schließlich hat das Landesberufsgerecht dem Petenten mit Schreiben vom 13. September 2005 Abdrucke des Schreibens des angeschuldigten Arztes vom 21. Juni 2000 nebst Anlagen zukommen lassen. Auf konkrete Anfrage des Petenten wurden ihm von der Bezirksärztekammer Nordwürttemberg auch die weiteren gewünschten Schreiben (Schreiben der Bezirksärztekammer Nordwürttemberg vom 23. Oktober 2000 an den Arzt, Schreiben der Landesärztekammer an die Bezirksärztekammer Nordwürttemberg vom 13. Juni 2001 sowie Schreiben der Bezirksärztekammer Nordwürttemberg an den Arzt vom 18. Juni 2001) übersandt.

In dem o. g. Schreiben der Bezirksärztekammer Nordwürttemberg vom 23. Oktober 2000 wurde der angeschuldigte Arzt dahin gehend beraten, dass er zum jetzigen Zeitpunkt nicht gezwungen sei, auf die Anschreiben des Petenten zu reagieren. Dies wurde durch die o. g. Schreiben der Landesärztekammer und der Bezirksärztekammer nachfolgend korrigiert. Die dem Arzt zunächst erteilte Auskunft hat mit zu der damaligen verzögerten Einsicht in die Patientenakten geführt. Die verzögerte Akteneinsicht wurde in der Petition 13/598 bereits behandelt. Gleichzeitig führte diese Auskunft jetzt auch dazu, dass das Landesberufsgerecht bei dem angeschuldigten Arzt keinen für eine Pflichtenmahnung ausreichenden Schuldvorwurf im Hinblick auf die verzögerte Einsichtsgewährung in die Patientenakten gesehen hat und daher den Antrag des Petenten auf Erhebung der berufsgerichtlichen Klage mit Beschluss vom 17. September 2005 verworfen hat. Soweit der Petent die Entscheidung des Landesberufsgerichts inhaltlich nicht akzeptiert, ist darauf hinzuweisen, dass diese nach § 61 Heilberufekammergesetz endgültig ist.

Beschlussempfehlung:

Der Petition kann nicht abgeholfen werden.