

Amtshilfepflichten der Kommunen

Frank Platthoff

I. Einleitung

Mit Schaffung der vier so genannten Grundfreiheiten – der freie Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr – wurde der Prozess begonnen, die Struktur des europäischen Binnenmarktes zu stärken. Zum Ende des Jahres 2006 hat die EU nach intensiven Diskussionen die „Dienstleistungsrichtlinie“ 2006/123/EG verabschiedet. Sie ist Bestandteil der sog. „Lissabon-Strategie“, deren Ziel es ist, die Europäische Union zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu entwickeln. Die Richtlinie mit ihren rechtlichen Rahmenanforderungen für den Bereich der Dienstleistungen soll dazu beitragen, den Binnenmarkt zu vollenden. Mittlerweile bildet der Binnenmarkt das Herzstück der Union. Der Wegfall der Binnengrenzen bringt nicht nur einen Gemeinsamen Markt hervor, sondern auch einen Verwaltungsraum, in dem das Gemeinschaftsrecht und grenzüberschreitende Angelegenheiten nach einheitlichen Maßstäben umzusetzen sind. Allerdings ist die Verwaltungsorganisation der 27 Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich strukturiert, so dass zur Kompensation dieser Heterogenität der Amtshilfe der Behörden der Mitgliedstaaten besondere Bedeutung zukommt.

II. Begriff der Amtshilfe

Unter Amtshilfe im herkömmlichen Sinne ist das „kooperative Überbrücken der Inkongruenz von Verwaltungsauftrag und Verwaltungskönnen“ zu verstehen. Es handelt sich hier um ergänzende Maßnahmen von gleich- oder nebengeordneten Behörden in konkreten Einzelfällen auf Ersuchen, ohne dass damit eigene Aufgaben durch andere erfüllt werden. Als wesentliche Voraussetzungen müssen ein behördlicher Anspruch auf Amtshilfe und ein rechtliches oder tatsächliches Unvermögen der ersuchenden Behörde zur Verwirklichung von Verwaltungsaufgaben gegeben sein. Ferner muss die ersuchende Behörde auf die Kenntnis von Tatsachen angewiesen sein, die ihr unbekannt sind und die sie selbst nicht ermitteln kann.

Es wird noch im Weiteren zu untersuchen sein, inwieweit sich diese Aspekte in der „Verwaltungszusammenarbeit“ bzw. der „Hilfestellung“ nach der EG-Dienstleistungsrichtlinie wieder finden.

III. Der europarechtliche Bezug der Amtshilfe

Mit der Liberalisierung des Zugangs zum Markt muss eine wirksame und grenzüberschreitende effektive Möglichkeit zur Kontrolle der Marktteilnehmer einhergehen. Hierfür ist auch eine Zusammenarbeit der Verwaltungen der Mitgliedstaaten unerlässlich. Die EG-Dienstleistungsrichtlinie greift diesen Gedanken auf und trifft in Kapitel VI imperativ Bestimmungen über die unmittelbare Verwaltungszusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten:

So schreibt Art. 28 Abs. 1 Dienstleistungsrichtlinie vor, dass „die Mitgliedstaaten [...] einander Amtshilfe [leisten] und [...] Maßnahmen [ergreifen], die für eine wirksame Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Dienstleistungserbringer und ihrer Dienstleistungen erforderlich sind“. Art. 29 Abs. 1 Dienstleistungsrichtlinie bestimmt, dass „in Bezug auf Dienstleistungserbringer, die in einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen erbringen, [...] der Niederlassungsmitgliedstaat die von diesem anderen Mitgliedstaat angeforderten Informationen [übermittelt] (...)“. Diese unbedingte Regelung in einer Richtlinie ist erforderlich, andernfalls wären ein EU-weit einheitliches Verständnis der Zusammenarbeit, ihre Reichweite und die einheitliche Umsetzung zwischen den Mitgliedstaaten kaum möglich.

Es finden sich bereits bereichsspezifische Felder der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Behörden verschiedener Mitgliedstaaten für alle auf EU-Ebene rechtlich geregelten Bereiche. An erster Stelle ist das Kartellrecht zu nennen, da hier auf primärrechtlicher Ebene durch Art. 85 Abs. 1 EGV die Pflicht zur Amtshilfe postuliert wird. Entsprechend sind die Vorzeichen der Kartell-Verordnung (EG) 1/2003: Danach wird allenfalls noch durch Legalausnahmen von diesem Prinzip abgewichen. Die von der Kartell-Verordnung in Art. 11 Abs. 1 geforderte europaweite Zusammenarbeit wird durch ein „Europäisches Wettbewerbsnetz“ umgesetzt, in dem Informationen und Beweismittel ausgetauscht werden.

Als weiteres Beispiel sei an dieser Stelle das Sozialrecht aufgeführt. Während hier die Ausgestaltung der Leistungssysteme den Mitgliedstaaten zusteht, ist in Folge der Arbeitnehmerfreizügigkeit eine intensive Kooperation erforderlich, dem die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 „zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit“ Rechnung trägt, indem sie in Art. 76

Abs. 2 ausdrücklich eine „gegenseitige Amtshilfe“ der Behörden und Sozialversicherungsträger der Mitgliedstaaten vorsieht und zwar in der Weise, „als handelte es sich um die Anwendung ihrer eigenen Rechtsvorschriften“. Außerdem wird die gegenseitige Amtshilfe als „grundsätzlich kostenfrei“ angeordnet.

Zum anderen lässt sich hier das Lebensmittel- und Veterinärrecht anführen. In diesem Bereich wird durch die Richtlinie 89/608/EWG „betreffend die gegenseitige Unterstützung der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten (...)“, die sog. Amtshilfe-Richtlinie, der gegenseitige Informations- und Unterlagenaustausch auf Ersuchen geregelt. In der Kontroll-Verordnung (EG) Nr. 882/2004 wird den Behörden darüber hinaus Informationshilfe auch ohne ein Ersuchen auferlegt, wenn eine Behörde von einem Verstoß erfährt, der auch für andere Mitgliedstaaten relevant sein könnte.

Schließlich sei die Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG erwähnt. Art. 8, 50 und 56 beschreiben die Pflicht zur engen und aktiven Verwaltungszusammenarbeit und zur Amtshilfe, „um die Anwendung dieser Richtlinie zu erleichtern“.

Während alle diese Amtshilferegeln als sektorspezifisch zu charakterisieren sind, zeigen die in der Dienstleistungsrichtlinie deutlich normierten Amtshilfepflichten die Tendenz zu einem allgemeinen europäischen, sektorenübergreifenden Recht der Verwaltungszusammenarbeit in einem Gemeinsamen Binnenmarkt auf. Damit ist der Begriff der Amtshilfe nach der EG-Dienstleistungsrichtlinie im Sinne einer tatsächlichen Zusammenarbeit weiter gefasst als der „klassische“ Begriff der (innerstaatlichen) Amtshilfe. Die hergebrachten Beschränkungen der innerstaatlichen Amtshilfe auf eine ergänzende Hilfe im Einzelfall außerhalb der eigenen Zuständigkeit werden hier nicht übernommen. Der Begriff „der Amtshilfe ist hier weit zu verstehen und zeigt Ansätze eines europäischen allgemeinen Verwaltungsrechts. Er umfasst alle Maßnahmen, die einer dauerhaften effektiven grenzüberschreitenden und verwaltungsträgerübergreifenden Zusammenarbeit und gegenseitigen institutionalisierten Unterstützung dienen. Hierunter fällt etwa auch die in Art. 33 EG-Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene Übermittlung von Informationen über die Zuverlässigkeit von Dienstleistungserbringern. Ebenso erfasst ist die Gewährung des Registerzugangs für ersuchende ausländische Behörden (Art. 28 Abs. 7 EG-Dienstleistungsrichtlinie). Nationale Vorschriften, die das Zugangsrecht inländischer zuständiger Behörden regeln, stehen daher einem Registerzugang nicht entgegen. Zur „Hilfeleistung“ gehört auch die Unterrichtung des ersuchenden Mitgliedstaates durch den ersuchten Mitgliedsstaat, wenn Schwierigkeiten bei der Beantwortung von Informationen oder der Durchführung von Überprüfungen, Kontrollen und Untersuchungen auftreten, um dann eine gemeinsame Lösung zu

finden (vgl. Art. 28 Abs. 5 EG-Dienstleistungsrichtlinie). Demnach ist die Amtshilfe nach dem Gemeinschaftsrecht („Europäische Amtshilfe“) keine Ausnahme, sondern stellt vielmehr einen anlassbezogener Regelfall dar.

Darüber hinaus stellt Art. 28 Abs. 6 EG-Dienstleistungsrichtlinie Verfahrensanforderungen. Danach gilt ein Bescheunigungsgebot nicht nur in zeitlicher Hinsicht, sondern auch hinsichtlich der Übertragungsform: „Die Mitgliedstaaten stellen die (...) angeforderten Informationen so schnell wie möglich auf elektronischem Wege zur Verfügung“. Art. 34 Abs. 1 Dienstleistungsrichtlinie führt dies fort und verpflichtet die Kommission, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein elektronisches System für den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten einzurichten.

Diese Verpflichtung wird durch die Einrichtung eines europäischen elektronischen Informations- und Amtshilfesystem für die Mitgliedstaaten und die Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums erfüllt: Das elektronische, internetbasierte „Internal Market Information System“ (IMI) oder auch „Binnenmarkt-Informationssystem“ (BIS) leistet in einer Pilotphase seit 2008 Unterstützung für die gegenseitige Amtshilfe im Rahmen der Berufsanerkennungsrichtlinie für bestimmte Berufe (mittlerweile umfasst: Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Physiotherapeuten, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Lehrer an weiterführenden Schulen, Architekten, Tierärzte, Krankenschwestern, Hebammen, Physiotherapeuten, Medizinisch-Technische Radiologieassistenten).

Das System ist zwischenzeitlich für die bis Jahresende 2009 durch die Mitgliedstaaten umzusetzende Dienstleistungsrichtlinie weiterentwickelt worden.

Die Architektur des Systems ist so beschaffen, dass die vertikale Anwendung europäischer Rechtsakte auch über die Berufsanerkennungs- und Dienstleistungsrichtlinie hinaus möglich ist.

Der elektronische Austausch zwischen den Verwaltungen auf Basis dieser elektronischen Plattform ermöglicht nicht nur eine beschleunigte und ressourcenschonende Amtshilfe, sondern bietet darüber hinaus weitere effizienzwirksame Vorteile IT-gestützter Lösungen. Ein Großteil der einzelfallbezogenen Kommunikation wird systematisiert, die grenzüberschreitende Suche nach den zuständigen Behörden wird erleichtert, sprachliche Barrieren werden durch standardisierte Fragen- und Antwortkataloge sowie durch maschinelle Übersetzungsfunktionen abgebaut. Koordinatoren in den Mitgliedstaaten sorgen sowohl für einen Wissenstransfer hinsichtlich der Bedienung als auch für die erforderliche Registrierung der Nutzer des Systems.

Flankiert werden die Nutzung des IMI und die Wahrnehmung der Amtshilfe im Bereich der Dienstleistungsrichtlinie durch die Einrichtung von Einheitlichen Ansprechpartnern in den Mitgliedstaaten. Diese Stellen können

nach Artikel 6 die Funktion von Verfahrensmanagern übernehmen und erleichtern den Zugang zu den zuständigen Behörden und den relevanten Informationen sowie die Abwicklung der Verwaltungsverfahren. Schleswig-Holstein beabsichtigt, zusammen mit der kommunalen Ebene und den Wirtschaftskammern in gemeinsamer Trägerschaft einen Einheitlichen Ansprechpartner in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Kiel einzurichten. Damit ist eine schlanke und effiziente Umsetzung der Richtlinie gewährleistet, die Kommunen werden entlastet, ohne dass Eingriffe in die Kompetenzverteilung vorgenommen werden.

IV. Regelungskonzeption

Die Vorschriften der Dienstleistungsrichtlinie zur Verwaltungszusammenarbeit verpflichten Behörden sowohl auf Bundes- als auch auf Landes- und Kommunalebene. Das nationale Amtshilferecht wird dadurch wegen des Anwendungsvorrangs des Europäischen Gemeinschaftsrechts, und zwar auch des Sekundärrechts, durch andere Wertungen beeinflusst bzw. durch weitergehende Verpflichtungen sogar überlagert. Von erheblicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Wahrung des Gleichklangs der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder (Simultangesetzgebung). Die Übereinstimmung im Wortlaut ist zudem nach § 137 Abs. 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Voraussetzung für die Revisibilität der Landesverwaltungsverfahrensgesetze und dient damit der einheitlichen Auslegung der Vorschriften durch die Gerichte.

Vor diesem Hintergrund werden soweit wie möglich die verfahrensrechtlichen Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder einheitlich geregelt, um das Fachrecht zu entlasten und eine Rechtszersplitterung durch umfangreiche Regelungen in einer Vielzahl von Fachgesetzen zu vermeiden.

Das Verfahren über den Einheitlichen Ansprechpartner gilt nur, wenn es durch Rechtsvorschrift verbindlich geregelt ist, wobei zur richtlinienkonformen Umsetzung sowohl die Inanspruchnahme des Einheitlichen Ansprechpartners als auch das Verlangen zur elektronischen Abwicklung eine Option für die antragstellende Person bleiben muss. Die fachrechtlichen Normen bzw. die Ausführungsgesetze müssen eine Verweisung auf die besondere Verfahrensart „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ enthalten. Für den Anwendungsbereich der EG-Dienstleistungsrichtlinie ist dies fakultativ, darüber hinaus kann die Anordnung nach Zweckmäßigkeitserwägungen erfolgen.

Zur Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an die europäische Verwaltungszusammenarbeit zwischen Bundes-, Landes-, Kommunalbehörden sowie ausländischen Behörden haben Bund und Länder mittlerweile Anpassungen ihres Verwaltungsverfahrenrechts auch in Bezug auf die Amtshilfe erarbeitet.

Dies sind die §§ 8a ff. VwVfG-E auf Bundesebene bzw. die §§ 36a ff. des Landesverwaltungsgesetzes Schleswig-Holstein (LVwG) (Entwurf zz. im Gesetzgebungsverfahren). Mit den §§ 36a ff. LVwG werden zum einen die Vorschriften der Art. 21 und Art. 28 ff. EG-Dienstleistungsrichtlinie umgesetzt. Darüber hinaus werden auch für Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft, die zur Hilfeleistung verpflichten, allgemeine Regelungen geschaffen, die über die Dienstleistungsrichtlinie hinaus Anwendung finden.

V. Grundsätze

Die Grundsätze der europäischen Amtshilfe werden im Entwurf des Landesverwaltungsgesetzes Schleswig-Holstein auf Grundlage einer von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Grundlage beschrieben, aus dem sich zugleich die formalen Anforderungen ergeben. Wenn und soweit sich aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit vorgesehen ist, gelten die §§ 36a ff. LVwG.

§ 36 a LVwG-E – Grundsätze der Hilfeleistung

- (1) *Jede Behörde leistet Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Ersuchen Hilfe, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft geboten ist.*
- (2) *Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union können um Hilfe ersucht werden, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zugelassen ist. Um Hilfe ist zu ersuchen, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft geboten ist.*

Mit der Verpflichtung, Hilfe zu leisten, soweit europäische Rechtsakte dies gebieten, werden diese in Bezug genommen und damit umgesetzt. Da die ersuchende Behörde verpflichtet wird, ihr Ersuchen unter Angabe des Rechtsgrunds der Hilfeleistung zu begründen (§ 36 b Abs. 1 Satz 2 LVwG-E), ist für die ersuchte ausländische Behörde nachvollziehbar, auf welche Bestimmung der europäischen Rechtsakte sich das Ersuchen stützt. Da das einschlägige Sekundärrecht regelmäßig eine Begründungspflicht für Hilfeersuchen vorsieht (z.B. Art. 28 Abs. 3 EG-Dienstleistungsrichtlinie), ist gewährleistet, dass

die ersuchte deutsche Behörde ohne weiteres Voraussetzungen und Umfang der Pflicht zur Hilfeleistung bei einem Ersuchen einer ausländischen Behörde erkennen kann. Werden diese für die Erledigung erforderlichen Angaben nicht zur Verfügung gestellt, kann das Ersuchen abgelehnt werden.

Mit dieser Regelungstechnik werden einfache und praktikable Vorschriften für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Behörden zur Verfügung gestellt, die eine spezialgesetzliche Konkretisierung der jeweiligen sekundärrechtlichen Vorgaben zur Verwaltungszusammenarbeit weitgehend entbehrlich machen.

Durch die entsprechende Anwendbarkeit von Vorschriften über die Amtshilfe werden allgemein bekannte Vorschriften und Verfahrensweisen nutzbar gemacht. So können für die Verwaltungszusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten teilweise gleich lautende Vorschriften vermieden werden. Mit Einführung des Begriffs der Hilfeleistung wird klargestellt, dass die Beschränkungen der innerstaatlichen Amtshilfe auf eine ergänzende Hilfe im Einzelfall außerhalb der eigenen Zuständigkeit bei dieser Form der europäischen Verwaltungszusammenarbeit nicht übernommen werden: Die Vorgaben nach Art. 35 EG-Dienstleistungsrichtlinie zur „Amtshilfe bei Ausnahmen im Einzelfall“ werden ebenfalls durch das entsprechend angepasste nationale Verwaltungsverfahrensrecht umgesetzt. Soweit deutsche Behörden wegen Art. 18 und 16 EG-Dienstleistungsrichtlinie gehindert sind, Maßnahmen unmittelbar selbst vorzunehmen, muss zunächst die zuständige ausländische Behörde um Hilfe ersucht werden.

Im Übrigen gilt für die Durchführung der Amtshilfemaßnahmen – auch nach der Dienstleistungsrichtlinie – das Recht der ersuchten Behörde.

VI. Kosten

Gebühren oder eine Kostenerstattung können von der ersuchenden ausländischen Behörde nur verlangt werden, wenn dies in einer Rechtsgrundlage des Sekundärrechts zugelassen ist. Das EU-Recht geht regelmäßig vom Prinzip der Gegenseitigkeit des gezogenen Nutzens aus; infolge der Kostenfreiheit unterbleiben daher in der Regel aufwändige Kostenberechnungen und -erhebungen im zwischenstaatlichen Bereich. Soweit der im Ersuchen in Bezug genommene europäische Rechtsakt eine Kostenregelung vorsieht, ist diese zu beachten.

Für den Fall der Hilfeleistung durch Gewährung des Registerzugangs lässt Art. 28 Abs. 7 EG-Dienstleistungsrichtlinie eine Gebührenerhebung grundsätzlich zu, da er vorsieht, dass die Register, in die die Dienstleistungserbringer eingetragen sind und die von den zuständigen Behörden in ihrem

Hoheitsgebiet eingesehen werden können, unter denselben Bedingungen auch von den entsprechenden zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten eingesehen werden können. Ist die Einsichtnahme in ein Register für inländische Behörden gebührenpflichtig, gilt dies daher auch für Behörden eines anderen Mitgliedstaates.

Für Amtshandlungen, die der EG-Dienstleistungsrichtlinie unterfallen, können allerdings nur kostendeckende Gebühren erhoben werden. Das dem deutschen Verwaltungskostenrecht immanente Äquivalenzprinzip, das auch eine gebührenrechtliche Berücksichtigung der Bedeutung, des wirtschaftlichen Wertes oder des sonstigen Nutzens einer Genehmigung erlaubt, ist hier nicht möglich. Der europarechtliche Vorrang des Kostendeckungsprinzips ist insoweit im Verwaltungskostenrecht des Landes Schleswig-Holstein zu verankern. Dabei ist eine Benachteiligung von Inländerinnen und Inländern zu vermeiden: Dienstleistungen, die eine Inländerin oder ein Inländer im Inland ausübt, fallen nicht unter den Anwendungsbereich des Rechtsakts. Das EG-Recht würde es zwar zulassen, der Inländerin oder dem Inländer Gebühren aufzuerlegen, die nach dem Äquivalenzprinzip kalkuliert sind. Das novellierte Verwaltungsverfahrenrecht wird eine solche Inländerdiskriminierung allerdings verhindern.

Frank Platthoff ist Referent im Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein.