

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

Viertes Gesetz zur Änderung des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes

A) Problem

Die bis zum 28. Dezember 2009 umzusetzende Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl L 376 vom 27. Dezember 2006, S. 36) – Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) – sieht in Art. 21 Abs. 3 DLRL und in Art. 28 ff. DLRL Regelungen zur Verwaltungszusammenarbeit vor. Neben der Verpflichtung zur Hilfeleistung zwischen Behörden verschiedener Mitgliedstaaten wird darin auch die Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Dienstleistungserbringer und ihrer Dienstleistungen geregelt. So erhalten Behörden anderer Mitgliedstaaten als besondere Form der Hilfe ein Registereinsichtsrecht unter denselben Bedingungen wie zuständige Behörden des jeweiligen Mitgliedstaats. Hinzu treten Informationspflichten der Behörden gegenüber der Kommission und anderen Mitgliedstaaten, wenn sie Kenntnis von Handlungen oder Umständen in Zusammenhang mit einer Dienstleistungstätigkeit erhalten, die einen schweren Schaden für Gesundheit oder Sicherheit von Personen oder für die Umwelt im eigenen Hoheitsgebiet oder dem anderer Mitgliedstaaten verursachen könnten (Vorwarnmechanismus). Während ein Mitgliedstaat gegenüber einem in seinem Hoheitsgebiet tätigen, aber in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer grundsätzlich nur unter bestimmten Voraussetzungen Anforderungen stellen kann (Art. 16, 17 DLRL), können Maßnahmen, die sich auf die Sicherheit der Dienstleistung beziehen (Art. 18 DLRL), ausnahmsweise auch darüber hinaus unter Einbeziehung des Niederlassungsmitgliedstaats ergriffen werden (Art. 18, Art. 35 DLRL). Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die für die Unterstützung der Dienstleistungsempfänger zuständigen Einrichtungen der Mitgliedstaaten einander auf Anforderung Informationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben übermitteln (Art. 21 Abs. 3 DLRL).

B) Lösung

Die Zusammenarbeit von deutschen Behörden mit Behörden anderer Mitgliedstaaten betrifft das Verwaltungsverfahren und wird deshalb im Verwaltungsverfahrensgesetz in Anlehnung an die Amtshilfavorschriften geregelt. Allerdings werden mit dem Begriff der Hilfeleistung die Beschränkungen der Amtshilfe auf eine nur ergänzende Hilfe im Einzelfall außerhalb der eigenen Zuständigkeit nicht übernommen. Anwendungsbereich, Voraussetzungen und Reichweite der Hilfeverpflichtung werden durch Bezugnahme auf die Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft, die zur Hilfeleistung verpflichten, bestimmt.

Mit den Regelungen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit im Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz werden zum einen die Vorschriften der Dienstleistungsrichtlinie zur Verwaltungszusammenarbeit umgesetzt. Darüber hinaus wird durch die Bezugnahme auf die zur Hilfeleistung verpflichtenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft die Verwaltungszusammenarbeit mit Behörden anderer Mitgliedstaaten insgesamt geregelt. Die Vorschriften finden über die Dienstleistungsrichtlinie hinaus Anwendung. Ist im Gemeinschaftsrecht die Verwaltungszusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten vorgesehen, treffen Art. 8a ff. des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes hierzu allgemeine Regelungen.

Die Regelungen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit gelten für alle vom jeweiligen EU-Recht erfassten Fachverfahren ohne besondere Anordnung. Das Fachrecht ist jedoch frei darin, abweichende, präzisierende und ergänzende Regelungen zu schaffen.

Die Regelung der Verwaltungszusammenarbeit im Verwaltungsverfahrensgesetz als dem für die Behörden zentralen Gesetz für allgemeine verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften unterstreicht den weiten Anwendungsbereich und die künftige Bedeutung der Verwaltungszusammenarbeit. Im Hinblick auf die Verpflichtung von Behörden sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene wird durch die Simultangesetzgebung bei den Verwaltungsverfahrensgesetzen ein Gleichklang zwischen den Regelungen von Bund und Ländern hergestellt werden.

C) Alternativen

Die Regelung in einem eigenen Gesetz hätte den Nachteil, dass sich der Normbestand weiter vergrößern würde. Zudem könnte dem Vorrang des Verwaltungsverfahrensgesetzes bei der Regelung von Verfahrensrecht nicht Rechnung getragen werden. Eine der Simultangesetzgebung beim Verwaltungsverfahrensgesetz vergleichbare Abstimmung der Gesetze von Bund und Ländern wäre nicht gewährleistet; divergierende Regelungen im Bund und in den einzelnen Ländern würden die Verwaltungszusammenarbeit deutlich erschweren.

Eine Verweisung auf Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft wäre nur dann entbehrlich, wenn Voraussetzungen und Reichweite der Hilfeverpflichtung eigens geregelt würden. Da Regelungen zur Verwaltungszusammenarbeit in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zur Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs in den Mitgliedstaaten kaum Umsetzungsspielraum bieten können und daher entsprechend detailliert sind, wären weitgehend Doppelregelungen hierzu im nationalen Recht notwendig, die zudem die bereichsspezifischen Besonderheiten der jeweiligen Rechtsakte berücksichtigen müssten. Derartige bereichsspezifische Regelungen ließen sich systematisch nicht in das Verwaltungsverfahrensgesetz einfügen.

Eine Beschränkung auf die Umsetzung der Regelungen der Dienstleistungsrichtlinie zur Verwaltungszusammenarbeit würde darüber hinaus weiteren Umsetzungsbedarf bei entsprechenden künftigen Richtlinien auslösen.

D) Kosten**1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand:**

Dem Freistaat Bayern entstehen durch das vorliegende Gesetz keine zusätzlichen Kosten.

2. Vollzugaufwand:

Zusätzlicher Vollzugaufwand ergibt sich zum einen durch die Verpflichtung bayerischer Behörden sowohl zur Hilfeleistung als auch zu Hilfeersuchen gegenüber Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Weiterer Aufwand folgt aus Informationspflichten gegenüber anderen Mitgliedstaaten und der Kommission sowie aus etwaigen Informationspflichten gegenüber Betroffenen. Die Kosten hierfür lassen sich derzeit nicht beziffern.

- a) Der Aufwand für die Bearbeitung von Hilfeersuchen wird vor allem von der Zahl eingehender Ersuchen und vom jeweiligen Aufwand der Sachbearbeitung bestimmt sein. Schätzungen hierzu sind mangels vorliegender Erfahrungen nicht möglich.
- b) Zur Unterstützung der Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Dienstleistungsrichtlinie stellt die Kommission ein elektronisches Informationsaustauschsystem (Binnenmarktinformationssystem – IMI) zur Verfügung, das u.a. standardisierte Fragen- und Antwortkataloge für gängige Hilfeersuchen in allen Sprachen der Mitgliedstaaten enthält. Nach derzeitigem Kenntnisstand entwickelt, betreibt und unterhält die Kommission die Anwendung, die für die Mitgliedstaaten kostenfrei sein soll. Für Freitextpassagen kann eine von der ersuchenden Behörde zu veranlassende Übersetzung erforderlich werden.
- c) Kompensierende Kostenerhebungen bei den Hilfe ersuchenden Behörden anderer Mitgliedstaaten sind nur möglich, soweit sie in den in Bezug genommenen Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zugelassen sind. Umgekehrt kann aber auch nur in diesen Fällen für die Bearbeitung von Ersuchen deutscher Behörden eine Kostenerstattung verlangt werden.
- d) Teilweise Entlastungen ergeben sich durch die Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungszusammenarbeit mit Behörden anderer Mitgliedstaaten.

3. Sonstige Kosten:

Bürgern und Wirtschaft werden keine zusätzlichen Pflichten auferlegt.

Gesetzentwurf

Viertes Gesetz zur Änderung des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes¹⁾

§ 1

Das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz – BayVwVfG – (BayRS 2010-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 376), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird der Erste Teil wie folgt geändert:
 - a) Der Überschrift werden ein Komma und die Worte „europäische Verwaltungszusammenarbeit“ angefügt.
 - b) Es wird folgende Überschrift eingefügt:

„Abschnitt I
Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit,
elektronische Kommunikation“
 - c) Nach Art. 3b wird folgende Überschrift eingefügt:

„Abschnitt II
Amtshilfe“
 - d) Es wird folgender Abschnitt III angefügt:

„Abschnitt III
Europäische Verwaltungszusammenarbeit
Art. 8a Grundsätze der Hilfeleistung
Art. 8b Form und Behandlung der Ersuchen
Art. 8c Kosten der Hilfeleistung
Art. 8d Mitteilungen von Amts wegen
Art. 8e Anwendbarkeit“
2. Der Erste Teil wird wie folgt geändert:
 - a) Der Überschrift werden ein Komma und die Worte „europäische Verwaltungszusammenarbeit“ angefügt.
 - b) Es wird folgende Überschrift eingefügt:

„Abschnitt I
Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit,
elektronische Kommunikation“

¹⁾ Dieses Gesetz dient der Umsetzung verwaltungsverfahrenrechtlicher Bestimmungen der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl L 376 S. 36)

- c) Nach Art. 3b wird folgende Überschrift eingefügt:

„Abschnitt II
Amtshilfe“

- d) Es wird folgender Abschnitt III angefügt:

„Abschnitt III
Europäische Verwaltungszusammenarbeit
Art. 8a
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) ¹Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union können um Hilfe ersucht werden, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zugelassen ist. ²Um Hilfe ist zu ersuchen, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft geboten ist.

(3) Art. 5, 7 und 8 Abs. 2 sind entsprechend anzuwenden, soweit Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft nicht entgegenstehen.

Art. 8b

Form und Behandlung der Ersuchen

(1) ¹Ersuchen sind in deutscher Sprache an Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu richten; soweit erforderlich, ist eine Übersetzung beizufügen. ²Die Ersuchen sind gemäß den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und unter Angabe des maßgeblichen Rechtsakts zu begründen.

(2) ¹Ersuchen von Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union dürfen nur erledigt werden, wenn sich ihr Inhalt in deutscher Sprache aus den Akten ergibt. ²Soweit erforderlich, soll bei Ersuchen in einer anderen Sprache von der ersuchenden Behörde eine Übersetzung verlangt werden.

(3) Ersuchen von Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union können abgelehnt werden, wenn sie nicht ordnungsgemäß und unter Angabe des maßgeblichen Rechtsakts begründet sind und die erforderliche Begründung nach Auforderung nicht nachgereicht wird.

(4) ¹Einrichtungen und Hilfsmittel der Kommission zur Behandlung von Ersuchen sollen genutzt werden. ²Informationen sollen elektronisch übermittelt werden.

Art. 8c
Kosten der Hilfeleistung

Ersuchende Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben Verwaltungsgebühren oder Auslagen nur zu erstatten, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft verlangt werden kann.

Art. 8d
Mitteilungen von Amts wegen

(1) ¹Die zuständige Behörde teilt den Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Kommission Angaben über Sachverhalte und Personen mit, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft geboten ist. ²Dabei sollen die hierzu eingerichteten Informationsnetze genutzt werden.

(2) Übermittelt eine Behörde Angaben nach Abs. 1 an die Behörde eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union, unterrichtet sie den Betroffenen über die Tatsache der Übermittlung, soweit Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft dies vorsehen; dabei ist auf die Art der Angaben sowie auf die Zweckbestimmung und die Rechtsgrundlage der Übermittlung hinzuweisen.

Art. 8e
Anwendbarkeit

¹Die Regelungen dieses Abschnitts sind mit Inkrafttreten des jeweiligen Rechtsakts der Europäischen Gemeinschaft, wenn dieser unmittelbare Wirkung entfaltet, im Übrigen mit Ablauf der jeweiligen Umsetzungsfrist anzuwenden. ²Sie gelten auch im Verhältnis zu den anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, soweit Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auch auf diese Staaten anzuwenden sind.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 28. Dezember 2009 in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

I. Ausgangslage:

1. Die Pflicht zur Umsetzung der Regelungen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit in Kapitel VI der Dienstleistungsrichtlinie (Art. 28 - 35 DLRL) und Art. 21 DLRL gibt Anlass zur Einführung allgemeiner Regelungen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit in das Verwaltungsverfahrensgesetz. Da es sich regelmäßig nicht nur um ergänzen-

de Hilfe im Ausnahmefall handelt, sondern vielmehr den Behörden der Mitgliedstaaten die gegenseitige Zusammenarbeit als Daueraufgabe übertragen wird, bedarf es einer eigenen, über die Vorschriften zur herkömmlichen innerstaatlichen Amtshilfepflicht hinausgehenden Regelung.

2. Die europäische Verwaltungszusammenarbeit umfasst direkte Hilfeleistungen zwischen Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörden und ausländischen Behörden; Regelungen dazu müssen folglich sowohl bundes- als auch landesrechtlich umgesetzt werden. Grundsätzlich regeln Bund und Länder das Verwaltungsverfahrenrecht für ihre eigenen Behörden selbst. Von erheblicher Bedeutung ist jedoch die Wahrung des Gleichklangs der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder (Simultangesetzgebung). Im Zusammenhang mit den für Bund und Länder gleichermaßen geltenden Umsetzungspflichten aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft zeigt sich die Notwendigkeit einer einheitlichen Anpassung besonders deutlich. 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. Wesentlich ist die Übereinstimmung im Wortlaut auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung: Uneinheitliche Regelungen im Bundesgebiet zur Verwaltungszusammenarbeit wären für die betroffenen Behörden weniger überschaubar und praktikabel. Der Gesetzentwurf basiert deshalb auf einer von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Grundlage, die einheitlich umgesetzt werden soll.

II. Ziel und Gegenstand des Gesetzentwurfs:

1. Für die Regelungen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit werden die innerstaatlichen Regelungen zur Amtshilfe als Anknüpfungspunkt herangezogen. Anwendungsbereich, Voraussetzungen und Reichweite der Hilfeverpflichtung ergeben sich aus der Bezugnahme auf die Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft, die zur Hilfeleistung verpflichten: Wenn und soweit darin eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit vorgesehen ist, gelten die Art. 8a ff. des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG). Das gilt auch für etwaige Verpflichtungen aus künftigen Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft. Mit den Art. 8a ff. BayVwVfG werden Art. 21 und Art. 28 bis 35 DLRL, in denen Pflichten zur Verwaltungszusammenarbeit detailliert geregelt sind, in nationales Recht umgesetzt. Durch die entsprechende Anwendbarkeit von Vorschriften über die Amtshilfe werden allgemein bekannte Vorschriften und Verfahrensweisen nutzbar gemacht. Zum einen können so teilweise gleichlautende Vorschriften für die Verwaltungszusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten vermieden werden; zum anderen bieten die Art. 5 ff. BayVwVfG auch Regelungen für im Recht der Europäischen Gemeinschaft nicht angesprochene Fragen (z.B. Art. 5 Abs. 5 BayVwVfG zum Verfahren auf nationaler Ebene bei Konfliktfällen). Mit Einführung des Begriffs der Hilfeleistung wird klargestellt, dass die Beschränkungen der innerstaatlichen Amtshilfe auf eine ergänzende Hilfe im Einzelfall außerhalb der eigenen Zuständigkeit nicht übernommen werden.
- a) Unter dem Aspekt rechtsstaatlich gebotener Normenklarheit und -bestimmtheit begegnet die Bezugnahme keinen Bedenken. Es wird lediglich die Zusammenarbeit zwischen Behörden geregelt. Durch die Verpflichtung deutscher Behörden, die gemeinschaftsrechtliche Rechts-

grundlage des Ersuchens anzugeben, und durch die Möglichkeit, Ersuchen von Behörden anderer Mitgliedstaaten bei fehlender Angabe des maßgeblichen Rechtsakts abzulehnen, wird die Transparenz des Rechtsgrunds der Ersuchen sichergestellt.

- b) Die in Bezug genommenen Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft sind zwar nicht nach Titel, Datum und Fundstelle aufgeführt. Sie sind jedoch als Gegenstand präzise bezeichnet als Vorschriften, die Behörden aufgrund Ersuchen von Behörden anderer Mitgliedstaaten zur Hilfeleistung verpflichten, Vorschriften, die Hilfeersuchen bei Behörden anderer Mitgliedstaaten zulassen oder gebieten, sowie Vorschriften, die Mitteilungen von Behörden an Behörden anderer Mitgliedstaaten und die Kommission gebieten, sowie solche, die die Information Betroffener über diese Mitteilung betreffen. In Bezug genommen werden nur Rechtsakte; diese sind veröffentlicht und daher für alle Normadressaten dem Amtsblatt zu entnehmen. Eine konkretere Beschreibung zu erwartender Fälle oder Fallgruppen der Verwaltungszusammenarbeit würde an der Vielfalt möglicher Fallgestaltungen scheitern. So beschränkt sich auch die Dienstleistungsrichtlinie selbst auf die Anordnung einer allgemeinen Hilfeleistungsverpflichtung und auf Verfahrensregelungen; einzelne Hilfetatbestände werden nur im Hinblick auf spezifische Besonderheiten angesprochen.
- c) Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird durch die Bezugnahme auf Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft nicht zusätzlich eingeschränkt. Im Umfang der Bindung des nationalen Gesetzgebers durch Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft zur Verwaltungszusammenarbeit bestehen keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten. Im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit enthalten auch Richtlinien bindende Detailregelungen, um ein abgestimmtes und gleichförmiges Verhalten von Behörden verschiedener Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die Verweisung bezieht sich lediglich auf diese bindenden Regelungen zu Fragen der Verpflichtung zur und den Modalitäten der Verwaltungszusammenarbeit.
2. Die allgemeinen Regelungen zur Verwaltungszusammenarbeit gelten für alle Verwaltungsverfahren im Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes ohne besondere Anordnung. Inhaltsgleiche oder abweichende Rechtsvorschriften gehen diesen Regelungen nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG vor. Das gilt auch für Regelungen auf Grund besonderer zwischenstaatlicher Vereinbarungen. Unberührt hiervon bleiben Formen der freiwilligen Zusammenarbeit (z.B. Informationsaustausch) zwischen Behörden der Mitgliedstaaten, soweit sie keiner gesetzlichen Ermächtigung bedürfen.

B. Im Einzelnen:

Zu Nr. 1 und Nr. 2a bis c:

Die Einfügung der Regelungen zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit (Art. 8a bis 8e) erfordern eine Untergliederung des Ersten Teils des BayVwVfG sowie eine entsprechende Anpassung der Inhaltsübersicht. Unter dem bisherigen Ersten Teil werden drei neue Abschnitte gebildet: Abschnitt I – Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, elektronische Kommunikation – enthält die bisherigen Art. 1 bis 3b, Abschnitt II – Amtshilfe – die bisherigen Art. 4 bis 8 und Abschnitt III – Europäische Verwaltungszusammenarbeit – die neuen Art. 8a bis 8e.

Zu Nr. 2d (Art. 8a bis 8e BayVwVfG):

Zu Art. 8a:

Zu Abs. 1 und 2

Mit der Verpflichtung, Hilfe zu leisten, soweit europäische Rechtsakte dies gebieten, werden diese Rechtsakte in Bezug genommen und damit umgesetzt. Vermieden werden dadurch – im Wesentlichen gleichlautende – nationale Doppelregelungen zu europäischen Regelungen, die als an die Mitgliedstaaten gerichtete Rechtsakte selbst Geltung beanspruchen. Da die ersuchende Behörde verpflichtet wird, ihr Ersuchen unter Angabe des Rechtsgrunds der Hilfeleistung zu begründen (Art. 8b Abs. 1 Satz 2), ist für die ersuchte ausländische Behörde nachvollziehbar, auf welche Bestimmung des europäischen Rechtsakts sich das Ersuchen stützt. Da das einschlägige Sekundärrecht regelmäßig eine Begründungspflicht für Hilfeersuchen vorsieht (z.B. Art. 28 Abs. 3 DLRL), ist gewährleistet, dass auch bei einem Ersuchen einer ausländischen Behörde die ersuchte deutsche Behörde ohne weiteres Voraussetzungen und Umfang der Pflicht zur Hilfeleistung erkennen kann. Werden diese für die Erledigung erforderlichen Angaben nicht zur Verfügung gestellt, kann das Ersuchen abgelehnt werden (vgl. Art. 8b Abs. 3).

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.

Mit Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft werden Rechtsakte der Organe der Europäischen Union und die Gründungsverträge bezeichnet; von Bedeutung werden vor allem Richtlinien sowie Verordnungen sein (letztere hinsichtlich ggf. erforderlicher ergänzender innerstaatlicher Regelungen). Etwaige Durchführungsbestimmungen der Kommission sind vom Begriff „Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft“ umfasst, denn auch die delegierte Rechtsetzung wird zum Sekundärrecht gezählt.

Der Begriff „Hilfeleistung“ ist weit zu verstehen. Er umfasst alle Maßnahmen, die einer effektiven Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung dienen. Hierunter fällt etwa auch die in Art. 33 DLRL vorgesehene Übermittlung von Informationen über die Zuverlässigkeit von Dienstleistungserbringern. Ebenso erfasst ist die Gewährung des Registerzugangs für ersuchende ausländische Behörden (Art. 28 Abs. 7 DLRL); nationale Vorschriften, die das Zugangsrecht inländischer zuständiger Behörden regeln, stehen deshalb einem Registerzugang nicht entgegen. Zu „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 DLRL).

Die Vorgaben nach Art. 35 Abs. 2 DLRL zur „Amtshilfe bei Ausnahmefällen“ werden durch Art. 8a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 BayVwVfG umgesetzt. Soweit deutsche Behörden wegen Art. 18 und 16 DLRL gehindert sind, Maßnahmen unmittelbar selbst vorzunehmen, muss zunächst die zuständige ausländische Behörde um Hilfe ersucht werden. Die in Art. 5 Abs. 1 BayVwVfG erwähnte rechtliche Hinderung, eine Amtshandlung selbst vorzunehmen, erfasst auch eine solche vorübergehende Hinderung. In diesen Fällen wird die deutsche Behörde verpflichtet, zunächst die zuständige Behörde des Niederlassungsstaats um Tätigwerden zu ersuchen.

Zur Zweckbindung der übermittelten Daten sind für personenbezogene Daten die Vorgaben aus den Datenschutzgesetzen von Bund und Ländern zu beachten; für inländische Behörden enthält darüber hinaus Art. 30 BayVwVfG Bestimmungen zur Geheimhaltung von Daten.

Zu Abs. 3

Durch die Bezugnahme auf bestimmte Regelungen des Amtshilferechts (Art. 5, 7 und 8 Abs. 2 BayVwVfG) können für die Umsetzung der Verwaltungszusammenarbeit aus der Verwaltungspraxis geläufige Bestimmungen herangezogen werden.

Die entsprechende Anwendung von Art. 5 Abs. 1 BayVwVfG bezieht sich allein auf Ersuchen der inländischen Behörde und benennt mögliche Anwendungsfälle für Ersuchen. Art. 5 Abs. 2 BayVwVfG benennt Fälle, in denen die inländische Behörde die Hilfeleistung verweigern kann. Insbesondere für die entsprechende Anwendung von Art. 5 Abs. 3 und 4 BayVwVfG ist zu beachten, dass die jeweils umzusetzenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft einer Verweigerung der Hilfeleistung entgegenstehen können. Die ersuchte Behörde darf daher die erbetene Hilfe nach diesen Bestimmungen nur dann verweigern, wenn dies mit europäischen Rechtsakten im Einklang steht. Art. 5 Abs. 5 BayVwVfG regelt das (inländische) Verfahren bei Konfliktfällen zwischen ersuchender und ersuchter Behörde und verlangt eine Einbindung der Aufsichtsbehörde durch die inländische ersuchte Behörde. Für den Bereich der Dienstleistungsrichtlinie entsteht hierdurch kein Widerspruch zu Art. 28 Abs. 8 DLRL; zur dort vorgesehenen Einbindung der Kommission wird lediglich das vorangehende innerstaatliche Verfahren festgelegt. Unter dem Aspekt der Fehlerkontrolle und der Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs erscheint es sinnvoll, die Kommission erst nach Einbindung der Aufsichtsbehörde und ggf. durch diese zu befassen. Vor Einbindung der Kommission sind außerdem im Wege der partnerschaftlichen Zusammenarbeit die „Verbindungsstellen“ der betreffenden Mitgliedstaaten (Art. 28 Abs. 2 DLRL) einzubeziehen.

Aus der entsprechenden Anwendung von Art. 7 BayVwVfG folgt, dass die Verantwortung für das Vorliegen der Voraussetzungen für das jeweilige Ersuchen selbst bei der ersuchenden Behörde liegt; eine ersuchte inländische Behörde muss daher nicht prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Ersuchen nach dem Recht des ersuchenden Mitgliedstaats vorliegen. Die ersuchte Behörde trägt aber die Verantwortung für die von ihr auf das Ersuchen hin vorgenommenen Maßnahmen. Für den Bereich der Dienstleistungsrichtlinie wird damit Art. 29 Abs. 2 Satz 2 und Art. 31 Abs. 3 Satz 2 DLRL Rechnung getragen.

Zu Art. 8b:

Zu Abs. 1 und 2

Abs. 1 und 2 stellen aus rechtsstaatlichen Gründen sicher, dass die Akten für alle Verfahrensbeteiligten, für andere Sachbearbeiter, für Aufsichtsbehörden und für Gerichte verständlich und das Verwaltungsverfahren damit nachvollziehbar und überprüfbar bleibt. Verdeutlicht wird damit, dass der Grundsatz des Art. 23 BayVwVfG auch im Rahmen der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit gilt. Unproblematisch ist ein Informationsaustausch in einer anderen Sprache, wenn sicher gestellt ist, dass alle wesentlichen Verfahrensschritte und der Inhalt des Informationsaustausches auch in deutscher Sprache aktenkundig gemacht werden.

Durch die von der Kommission zur Verfügung gestellten Hilfsmittel (vgl. Abs. 4), wie z.B. das Binnenmarktinformationssystem (IMI), sollen bestehende Sprachprobleme bei der Verwaltungszusammenarbeit weitgehend überwunden werden. So sollen umfangreiche Kataloge von vorformulierten und in alle Amtssprachen der Europäischen Union übersetzten Fragen und Antworten genutzt werden.

Die Beifügung einer Übersetzung nach Abs. 1 ist regelmäßig erforderlich, wenn eine inländische Behörde ein Ersuchen an einen fremdsprachigen Mitgliedstaat richtet und die Übersetzung nicht automatisch über das Binnenmarktinformationssystem erfolgt. Dies kann z.B. im Bereich der sogenannten Freitextfelder der Fall sein.

In Abs. 2 Satz 1 wird für fremdsprachige Ersuchen von Behörden anderer Mitgliedstaaten klargestellt, dass für ihre Erledigung eine Übersetzung erforderlich ist. Liegt keine Übersetzung bei, ist das Ersuchen aber hinreichend verstanden worden, kann auch schon vorher mit der Bearbeitung begonnen werden; im Hinblick auf Art. 23 Abs. 1 (Amtssprache ist deutsch) muss jedoch sichergestellt sein, dass jedenfalls vor Erledigung des Ersuchens sich sein Inhalt in deutscher Sprache aus den Akten ergibt. Sollte der Sachbearbeiter selbst in der Lage sein, die Anfrage zweifelsfrei zu übersetzen, und er deshalb von einer Nachforderung der Übersetzung bei der ersuchenden Behörde absehen wollen, muss er wegen Art. 23 Abs. 1 den Inhalt des Ersuchens in deutscher Sprache zu den Akten nehmen. Wird für ein fremdsprachiges Ersuchen nicht automatisch eine Übersetzung durch das Binnenmarktinformationssystem erzeugt, liegt keine Übersetzung bei und verfügt die ersuchte Behörde nicht über die personellen oder sachlichen Mittel zur Anfertigung einer Übersetzung, ist diese nach der Soll-Regelung in Abs. 2 Satz 2 im Regelfall von der ersuchenden Behörde zu fordern.

Die Begründungspflicht nach Abs. 1 Satz 2 setzt Art. 28 Abs. 3 Satz 1 DLRL um, erleichtert aber auch darüber hinaus die Prüfung des Ersuchens durch die ersuchte Behörde des anderen Mitgliedstaats. Rechtsgrundlage in Abs. 1 Satz 2 ist der jeweilige europäische Rechtsakt.

Zu Abs. 3

Ersuchen ausländischer Behörden müssen mit einer Begründung versehen sein und einen Hinweis auf die Rechtsgrundlage enthalten, damit sie für die deutschen Behörden nachvollziehbar sind. Die ersuchte Behörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und inwieweit sie einem Ersuchen trotz fehlender oder unzureichender Begründung nachkommt, insbesondere um unnötige Verzögerungen im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit zu vermeiden.

Zu Abs. 4

Institutionalisierte und technische Hilfsmittel der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit sollen grundsätzlich genutzt werden. Dies gilt z.B. für das Binnenmarktinformationssystem, das eine wesentliche Hilfe für die europäische Zusammenarbeit darstellt.

Mit Satz 2 wird die in Art. 28 Abs. 6 DLRL enthaltene Pflicht zur zwischenbehördlichen Information auf elektronischem Wege umgesetzt. Die Soll-Vorschrift berücksichtigt aber, dass es auch Informationsinhalte geben kann, die keiner oder nur schwerlich einer elektronischen Übermittlung zugänglich sind. Erfasst werden damit sowohl die technische Unmöglichkeit als auch die Fälle, in denen eine elektronische Übermittlung aufgrund der Sensibilität der Daten ausscheidet.

Zu Art. 8c:

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 gilt nach Art. 28 Abs. 7 DLRL auch im Hinblick auf Gebührenregelungen, 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.

Zu Art. 8d:

Zu Abs. 1

Die Vorschrift begründet Mitteilungspflichten von Amts wegen in dem Umfang, in dem sie in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft vorgesehen sind, und setzt diese Rechtsakte damit um.

Die Dienstleistungsrichtlinie sieht solche Mitteilungspflichten insbesondere in Art. 29 Abs. 3 und 32 Abs. 1 vor (sog. Vorwarnmechanismus). Danach hat jeder Mitgliedstaat die Pflicht, die übrigen betroffenen Mitgliedstaaten sowie die Kommission zu unterrichten, wenn er Kenntnis von Umständen in Zusammenhang mit einer Dienstleistungstätigkeit erhält, die eine ernste Gefahr oder schweren Schaden für die Gesundheit oder Sicherheit von Personen oder für die Umwelt verursachen könnten.

Weitere Mitteilungspflichten nach der Dienstleistungsrichtlinie ergeben sich im Rahmen des Verfahrens nach Art. 35 DLRL („Amtshilfe bei Ausnahmen im Einzelfall“), wenn eine Behörde eines Mitgliedstaats Maßnahmen gegen einen in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer beabsichtigt: Nach Vorliegen der Stellungnahme des Niederlassungsmitgliedstaats hat die Behörde – wenn sie die Maßnahmen des Niederlassungsmitgliedstaats für unzureichend hält – die von ihr beabsichtigten Maßnahmen der Kommission sowie dem Niederlassungsmitgliedstaat mitzuteilen (Art. 35 Abs. 3 DLRL).

Diese Mitteilungspflichten von Amts wegen werden durch Abs. 1 umgesetzt. Der Informationsaustausch sowohl für den Vorwarnmechanismus als auch für Einzelfallmaßnahmen nach Art. 18, 35 DLRL soll durch Zusatzfunktionen des Binnenmarktinformationssystems unterstützt werden. Für das Senden von Vorwarnungen und dazu einschlägigen Informationen an andere Mitgliedstaaten sowie das Empfangen von Vorwarnungen von anderen Mitgliedstaaten soll die Funktion eines „Vorwarnkoordinators“ vorgesehen werden. Dieser wird von Bund und Ländern jeweils für ihre Zuständigkeitsbereiche bestimmt.

Zu Abs. 2

Soweit Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft eine Information des Betroffenen bei Datenübermittlungen an Behörden anderer Mitgliedstaaten anordnen, werden diese in Bezug genommen und damit umgesetzt. Abs. 2 regelt in Anlehnung an datenschutzrechtliche Bestimmungen (vgl. Art. 10 Abs. 8 Satz 1 Bayerisches Datenschutzgesetz, § 19a Abs. 1 Satz 1 Bundesdatenschutzgesetz) den Umfang der Unterrichtungspflicht der übermittelnden Behörde gegenüber dem Betroffenen.

Eine besondere Unterrichtungspflicht gegenüber dem Betroffenen über auf behördlicher Ebene ausgetauschte Informationen ergibt sich etwa aus der Regelung des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 DLRL, die den Austausch von Informationen über die Zuverlässigkeit des jeweiligen Dienstleistungserbringers betrifft (Disziplinar- oder Verwaltungsmaßnahmen, strafrechtliche Sanktionen, Entscheidungen wegen Insolvenz oder Konkurs mit betrügerischer Absicht).

Im Übrigen richtet sich der Datenschutz bei Mitteilungen nach Abs. 1 nach dem jeweils einschlägigen bereichsspezifischen Gemeinschaftsrecht und ggf. ergänzend nach der EG-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG. Soweit die gemeinschaftsrechtlichen Datenschutzbestimmungen der Konkretisierung durch den nationalen Gesetzgeber bedürfen, sind das entsprechende Umsetzungsgesetz, sonstige bereichsspezifische nationale Datenschutzbestimmungen und ggf. subsidiär das Bayerische Datenschutzgesetz zu beachten.

Zu Art. 8e:

Für den Geltungsbeginn ordnet Satz 1 eine von der Qualität des Rechtsaktes abhängige Anwendbarkeit der Vorschriften über die Verwaltungszusammenarbeit an. Für Rechtsakte, die unmittelbare Wirkung entfalten (z.B. Verordnungen), gelten sie unmittelbar mit Inkrafttreten des jeweiligen Rechtsaktes. Derartige Rechtsakte sind hinreichend bestimmt, so dass es keiner zusätzlichen Konkretisierung bedarf. Soweit Rechtsakte dagegen der Umsetzung bedürfen (z.B. Richtlinien), gelten die Vorschriften des Abschnitts erst mit Ablauf der jeweiligen Umsetzungsfrist. Damit wird sichergestellt, dass eine ggf. erforderliche Konkretisierung außerhalb des BayVwVfG, insbesondere erforderliche verwaltungsorganisatorische und technische Vorbereitungen, innerhalb der Umsetzungsfrist erfolgen können. Bei einem Wirksamwerden bereits unmittelbar mit Inkrafttreten des umsetzungsbedürftigen Rechtsaktes könnte andernfalls Rechtsunsicherheit wegen fehlender Konkretisierungen entstehen oder der Verwaltung Leistungen abverlangt werden, die mangels technischer oder organisatorischer Vorbereitung nicht erbracht werden können.

Satz 2 stellt zudem klar, dass die Grundsätze der Verwaltungszusammenarbeit nicht nur im Verhältnis zu den Behörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern auch im Verhältnis zu den anderen drei EWR-Staaten gelten, die zusammen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Europäischen Wirtschaftsraum bilden (Island, Liechtenstein und Norwegen). Soweit Angehörige dieser Staaten Rechte aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft in Anspruch nehmen können, muss auch eine grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit mit diesen Staaten – etwa zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Kontrolle von grenzüberschreitend tätigen Dienstleistungserbringern – möglich sein.