

wegen erlassenen Verwaltungsakten das oben geschilderte Rechtskraftrisiko zu tragen⁵³. Kopp's Analogie ist deshalb entweder in sich widersprüchlich (und damit hinfällig), weil solche Verwaltungsakte nicht *ausschließlich* begünstigend sind, oder sie ist, bei einem anderen Verständnis des Begriffs „ausschließlich“, mit der Entscheidung des *BVerfG* nicht vereinbar, da ein Eingriff nicht auszuschließen ist.

Gegen die von *Kopp* vorgeschlagene Analogie sprechen im übrigen weitere, von *Meyer* vorgetragene Argumente⁵⁴,

⁵³ Vgl. oben 1f.

⁵⁴ *Meyer* (Anm. 10), § 39 RdNr. 17.

u. a. jenes, daß es dem Gesetzgeber ein leichtes gewesen wäre, eine entsprechende Bestimmung zu formulieren.

IV. Ergebnis

§ 39 Abs. 2 Nr. 1 2. Alt. *VwVfG* und § 35 Abs. 2 Nr. 1 2. Alt. *SGB-VwVf* sind verfassungswidrig. § 39 Abs. 2 Nr. 1 1. Alt. *VwVfG* und § 35 Abs. 2 Nr. 1 1. Alt. *SGB-VwVf* sind folgendermaßen verfassungskonform auszulegen: „Einer Begründung bedarf es nicht, wenn die Behörde einem gem. § 22 Satz 2 Nr. 2 (bzw. § 18 Satz 2 Nr. 2) erforderlichen Antrag ohne jegliche Abweichung vom Antragsternor entspricht und der Verwaltungsakt nicht in Rechte eines anderen eingreift.“

Amtshilfeersuchen zwischen Sozialleistungsträgern und allgemeinen Verwaltungsbehörden

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Münster*

Allgemeine Verwaltungsbehörden gewähren untereinander nach §§ 4–8 *VwVfG* Amtshilfe. Zwischen Sozialleistungsträgern finden §§ 3–7 *SGB X* Anwendung. Bei „grenzüberschreitenden“ Amtshilfeersuchen zwischen Sozialleistungsträgern und allgemeinen Verwaltungsbehörden richtet sich die Amtshilfe und damit der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten oder den Sozialgerichten nach dem Recht der ersuchten Behörde. Stellt bei „grenzüberschreitenden“ Amtshilfeersuchen nicht das einfache Gesetzesrecht, sondern Art. 35 GG die Rechtsgrundlage dar, so ist stets der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben.

Nach Art. 35 Abs. 1 GG leisten sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig Rechts- und Amtshilfe. So einfach und klar dies im Grundsatz erscheint, so schwierig gestaltet sich vielfach die Lösung von Einzelfragen, die bei der Anwendung dieser Verfassungsbestimmung auftreten können. Bundes- und Landesgesetzgeber haben zwar durch Regelungen über Amtshilfe in den Verwaltungsverfahrensgesetzen¹ zu einer weiteren Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundprinzips beigetragen. Es bleiben jedoch Zweifelsfragen etwa im Hinblick auf den Umfang der zu leistenden Amtshilfe, wobei in Fällen des Auskunftersuchens Datenschutzgesichtspunkte zunehmend an Bedeutung gewinnen. Besondere Schwierigkeiten in der Gesetzesanwendung er-

geben sich auch, wenn für die ersuchende und die ersuchte Behörde unterschiedliche Verfahrensgesetze gelten. Richtet sich das Amtshilfeersuchen in diesen Fällen nach dem Recht der ersuchenden oder der ersuchten Behörde und wie ist das Verhältnis des einfachen Gesetzesrechts zu dem Verfassungsgrundsatz der Amtshilfe in Art. 35 Abs. 1 GG? Noch deutlicher tritt das durch die verschiedenen Verfahrensvorschriften ausgelöste Spannungsfeld in Erscheinung, wenn ein Sozialleistungsträger, der das *SGB X* anzuwenden hat, Amtshilfe von einer allgemeinen Verwaltungsbehörde begehrt, die dem *VwVfG* unterliegt. Hier wird mit der Anwendung des *SGB X* bzw. des *VwVfG* zugleich über den Rechtsweg zu den Sozialgerichten (§ 51 SGG) bzw. zu den Verwaltungsgerichten (§ 40 *VwGO*) entschieden. Begehrt beispielsweise eine Allgemeine Ortskrankenkasse, die als Sozialleistungsträgerin dem *SGB X* unterliegt, von einer Industrie- und Handelskammer, die in ihrer Eigenschaft als allgemeine Verwaltungsbehörde das *VwVfG* anzuwenden hat, eine Auskunft über Kammermitglieder, um daraus Erkenntnisse hinsichtlich der Versicherungspflicht zu gewinnen, so stellt sich die Frage nach dem anzuwendenden Recht. Richtet sich der Auskunftsanspruch nach §§ 3–7 *SGB X*, so wäre der Rechtsweg zu den Sozialgerichten gegeben, sind demgegenüber für derartige Auskunftsansprüche die §§ 4–8 *VwVfG* anzuwenden, so ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet.

I. Ausgangspunkte

Nach § 40 Abs. 1 S. 1 *VwGO* ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, die nicht durch besondere gesetzliche Regelung einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Eine solche spezialgesetzliche andere Zuweisung enthält § 51 Abs. 1 SGG, wonach die Sozialgerichte über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozial-

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser (37) war mehrere Jahre wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Raumplanung und öffentliches Recht der Westfälischen Wilhelms Universität Münster.

¹ *VwVfG* v. 25. 5. 1976 (BGBl. I 1253) sowie die weitgehend inhaltsgleichen Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, abgedruckt etwa bei *Stelkens / Bonk / Leonhardt*, *VwVfG-Kommentar*, 4. Teil.

versicherung, der Arbeitslosenversicherung und der übrigen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit sowie der Kriegsofferversorgung entscheiden. Ob danach für das Amtshilfeersuchen eines Sozialleistungsträgers gegenüber einer allgemeinen Verwaltungsbehörde die Regelzuweisung des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO an die Verwaltungsgerichte eingreift oder der Rechtsstreit nach § 51 Abs. 1 SGG der Sozialgerichtsbarkeit unterliegt, richtet sich danach, welchem Rechtsbereich die Anspruchsgrundlage zuzuordnen ist, aus der sich ein Auskunftsanspruch eines Sozialleistungsträgers gegen eine allgemeine Verwaltungsbehörde ergeben könnte. Findet der Anspruch seine Grundlage in § 3 SGB X, so ist die Sozialgerichtsbarkeit zuständig, kann er aus § 4 VwVfG abgeleitet werden, so ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben.

Dabei ist nach einer Entscheidung des BVerwG² für die Frage des Rechtsweges zwischen dem Prozeßhintergrund und dem unmittelbaren Gegenstand des Rechtsstreites zu unterscheiden. Die Zulässigkeit des Rechtsweges richtet sich dabei nicht nach dem – möglicherweise sozialrechtlichen – Prozeßhintergrund, sondern nach dem unmittelbaren Streitgegenstand, der trotz sozialrechtlicher Hintergrundfragen dem Verwaltungsrecht angehören kann.

II. Lösungsmöglichkeiten

Hinsichtlich der Rechtsgrundlagen für Amtshilfeersuchen zwischen Sozialleistungsträgern und allgemeinen Verwaltungsbehörden sind mehrere Lösungsmöglichkeiten denkbar:

- Das Amtshilfeersuchen könnte sich bei „grenzüberschreitender Amtshilfe“ nach dem Recht der *ersuchenden* Behörde richten. Wird die Amtshilfe von einem Sozialleistungsträger begehrt, der dem SGB X unterliegt, so finden §§ 3–7 SGB X Anwendung. Handelt es sich bei der ersuchenden Behörde um eine nicht dem SGB X unterfallende, allgemeine Verwaltungsbehörde, so findet das Amtshilfeersuchen in §§ 4–8 VwVfG seine Rechtsgrundlage.
- Das Amtshilfeersuchen könnte sich in diesen Fällen der „grenzüberschreitenden“ Amtshilfe nach dem Recht der *ersuchten* Behörde richten. Unterfällt sie dem SGB X, so finden §§ 3–7 SGB X Anwendung, handelt es sich bei der ersuchten Behörde um eine nicht dem SGB X unterfallende, allgemeine Verwaltungsbehörde, so findet das Amtshilfeersuchen in §§ 4–8 VwVfG seine Rechtsgrundlage.
- Weder §§ 3–7 SGB X noch §§ 4–8 VwVfG könnten als Rechtsgrundlagen ausreichen, weil diese Vorschriften nur auf Amtshilfeersuchen begrenzt sein könnten, bei denen sowohl die ersuchende als auch die ersuchte Behörde dem SGB X bzw. dem VwVfG unterfällt („gesetzesinterne“, „behördenhomogene Amtshilfe“). Für die „gesetzesexterne“, „grenzüberschreitende“ Amtshilfe könnten §§ 3–7 SGB X bzw. §§ 4–8 VwVfG keine ausreichende Rechtsgrundlage bieten. Das Amtshilfeersuchen könnte sich dann ausschließlich nach

Art. 35 Abs. 1 GG richten mit der Folge, daß in allen Fällen der „grenzüberschreitenden“ Amtshilfe gem. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben ist unabhängig davon, ob die ersuchte oder die ersuchende Behörde dem VwVfG oder dem SGB X unterfällt.

- Denkbar wäre auch, die Regelungen in §§ 3–7 SGB X und §§ 4–8 VwVfG mit Art. 35 Abs. 1 GG in der Weise zu verbinden, daß die einfachgesetzlichen Vorschriften weiterhin Anspruchs- bzw. Verpflichtungsgrundlage bleiben, jedoch durch Art. 35 Abs. 1 GG hinsichtlich des Berechtigten bzw. Verpflichteten eine *verfassungsrechtliche Ergänzung* erhalten. Hinsichtlich der Rechtsgrundlagen könnte dann wieder entweder auf das Recht der ersuchenden oder auf das der ersuchten Behörde abgestellt werden, so daß entweder §§ 3–7 SGB X oder §§ 4–8 VwVfG in Verbindung mit Art. 35 Abs. 1 GG als Anspruchs- bzw. Verpflichtungsgrund in Betracht kämen.

III. Rechtsweg

Bei der Rechtsfrage, ob für ein Amtshilfeersuchen eines Sozialleistungsträgers (§ 1 Abs. 2 SGB X) gegenüber einer allgemeinen Verwaltungsbehörde der Sozialrechtsweg oder der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist, geht es um die Zuweisung einer in der Zukunft voraussichtlich noch zunehmenden Anzahl von Rechtsstreitigkeiten an die Sozialgerichte. Schließt man sich der Auffassung an, daß das Recht der ersuchenden Behörde maßgeblich ist, so würde in allen Fällen, in denen das Amtshilfeersuchen von einem Sozialleistungsträger ausgeht, der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten verschlossen und für derartige Rechtsstreitigkeiten der Sozialrechtsweg eröffnet. Alle Fragen, die im Rahmen eines solchen Rechtsstreits klärungsbedürftig wären, würden dabei von den Sozialgerichten und nicht von den Verwaltungsgerichten entschieden. Der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle wären derartige Rechtsstreitigkeiten endgültig entzogen.

Gegen eine sozialrechtliche Rechtsgrundlage für einen Amtshilfeanspruch in diesen Fällen spricht, daß § 3 SGB X nur auf Leistungsträger des Sozialrechts Anwendung findet, die nach sozialrechtlichen Grundsätzen verfahren, also dem sozialrechtlichen Behördenbegriff in § 1 Abs. 2 SGB X unterliegen. Die allgemeinen Verwaltungsbehörden sind durch § 3 SGB X weder zu einem Amtshilfeersuchen berechtigt noch können sie durch diese Vorschrift zur Amtshilfe verpflichtet werden, weil sie nicht Adressat dieser sozialrechtlichen Regelung sind. Insbesondere ist aber für die Frage des anzuwendenden Rechts grundsätzlich nicht das Recht der ersuchenden, sondern der ersuchten Behörde maßgeblich. Dies folgt aus dem allgemeinen Verwaltungsgrundsatz, daß eine Behörde grundsätzlich diejenigen Rechtsregeln anzuwenden hat, die sich an sie richten. Dies sind aber für die allgemeinen Verwaltungsbehörden nicht §§ 3–7 SGB X, sondern §§ 4–8 VwVfG mit der Folge, daß nicht die Sozialgerichte, sondern die Verwaltungsgerichte für derartige Amtshilfeersuchen zuständig sind.

Noch wichtiger erscheint, daß Auskunftsansprüche, die sich nach Amtshilfeersuchen ergeben können, nicht

² Urt. v. 17. 12. 1959 – I C 96/56 – NJW 1960, S. 1409 mit Hinweis auf Hofmann-Schroeter, SGG-Kommentar, 2. Aufl., § 51 SGG Anm. 7.

grenzenlos bestehen. Zwar werden diese Ansprüche in § 3 SGB X und § 4 VwVfG – dem Grunde nach – zwischen Behörden eingeräumt. Es liegt aber auf der Hand, daß dabei Grenzen einzuhalten sind, die sich insbesondere aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten aber auch aus dem anzuwendenden Verwaltungsverfahrensrecht ergeben. Richtet sich das Amtshilfeersuchen auf ein Auskunftsbegehren, so ist von besonderer Bedeutung, daß etwa der Vertraulichkeitsschutz der den Industrie- und Handelskammern angehörenden Mitgliedern gewahrt wird und Auskünfte jedenfalls nicht uneingeschränkt an Dritte weitergegeben werden. Die Anwendung des jeweiligen Verwaltungsverfahrensrechts hat auf diesen Vertraulichkeitsschutz Rücksicht zu nehmen mit der Folge, daß nicht jedes Interesse der auskunftersuchenden Stelle den Ausschlag geben kann. Vielmehr ist eine Begrenzung des Auskunftsanspruchs „aus der Sicht der ersuchten Behörde“ vorzunehmen. Dieser Grenzziehung wird man aber nur gerecht, wenn das für die ersuchte Behörde geltende Verfahrensrecht zur Anwendung gelangt. Andernfalls besteht die Gefahr, daß die von der ersuchten Behörde wahrzunehmenden Interessen gegenüber dem Auskunftsbegehren der ersuchenden Behörde auf der Strecke bleiben. So gesehen entscheidet sich durch die Anwendung des jeweiligen Verfahrensrechts bereits weitgehend die Sichtweise, mit der ein Auskunftsanspruch einer ersuchenden Behörde gegenüber der ersuchten Stelle betrachtet wird. Die Frage der Rechtswegzuweisung hat daher nicht nur formale Bedeutung, sondern löst auch wichtige inhaltliche Vorprägungen aus, weil damit zugleich über das anzuwendende materielle Recht mit entschieden wird.

Mit dieser Rechtswegzuweisung an die Sozialgerichte würde daher eine wesentliche Weichenstellung für die weitere Prüfung in derartigen Rechtsstreitigkeiten erfolgen. Werden solche Prozesse „aus der Sicht“ der Sozialgerichte entschieden, so dürften naturgemäß sozialrechtliche Fragestellungen in den Vordergrund treten und die Beantwortung der einzelnen in einem solchen Rechtsstreit interessierenden Rechtsfragen prägen. Verbleiben solche Prozesse bei den Verwaltungsgerichten, so dürften die Fragestellungen eher „aus der Sicht des Verwaltungsrechts“ beantwortet werden. Unterschiede in der Sichtweise können aber elementare Bedeutung für den Ausgang solcher Rechtsstreitigkeiten haben, gerade wenn es um die Abgrenzung des Interesses des Sozialleistungsträgers einerseits gegenüber der in Anspruch genommenen Verwaltungsbehörde andererseits geht. Mit der Rechtswegzuweisung wird daher zugleich die sozialrechtliche bzw. verwaltungsrechtliche „Sichtweise“ vorgeprägt, aus der der Rechtsstreit entschieden wird.

1. Reichweite von §§ 3–7 SGB X

Die Frage, ob für derartige Auskunftersuchen im Rahmen eines Amtshilfebegehens die Verwaltungsgerichte oder die Sozialgerichte zuständig sind, betrifft aber darüber hinaus auch das anzuwendende Recht selbst. Dabei geht es insbesondere um die Frage der Abgrenzung von §§ 3–7 SGB X einerseits, §§ 4–8 VwVfG andererseits und das Problem, ob und in welchem Umfang neben oder ggf. anstelle dieser Vorschriften noch Raum für die Anwendung von Art. 35 GG verbleibt.

Es geht dabei um den Geltungsrahmen von § 3 SGB X und die Frage, ob hiervon nur Sozialleistungsträger oder auch die allgemeinen Verwaltungsbehörden erfaßt werden können. Insbesondere ist zu fragen, ob ein Amtshilfeersuchen eines Sozialleistungsträgers sich auch dann nach § 3 Abs. 2 SGB X richtet, wenn die ersuchte Behörde nicht zu den in § 1 SGB genannten Sozialleistungsträgern gehört („grenzüberschreitende“ Amtshilfe), oder ob der Anwendungsbereich in § 3 SGB X auf Amtshilfeersuchen zwischen Sozialleistungsträgern („gesetzesinterne“, „behördenhomogene“ Amtshilfe) begrenzt ist.

Diese Frage ist dahingehend zu beantworten, daß der Anwendungsbereich von §§ 3–7 SGB X auf die Fälle der „behördenhomogenen“ Amtshilfeersuchen begrenzt ist, in denen also sowohl die ersuchende als auch die ersuchte Behörde das SGB X anzuwenden haben. Ist auch nur eine der beiden Behörden kein Sozialleistungsträger, so beurteilt sich das Amtshilfeersuchen nicht nach den Vorschriften der §§ 3–7 SGB, da der Anwendungsbereich dieser Regelungen auf Sozialleistungsträger begrenzt ist³.

§ 3 SGB X kann daher für Amtshilfeersuchen nur eine Grundlage bilden, wenn sowohl die ersuchende als auch die ersuchte Behörde dem SGB X unterfällt, es sich in beiden Fällen also um Sozialleistungsträger handelt. Ist auch nur eine der beiden Behörden kein Sozialleistungsträger, so reichen §§ 3–7 SGB X als Anspruchsgrundlage für Amtshilfeersuchen nicht aus, da sie sich nur auf die „gesetzesinterne“, „behördenhomogene“ Amtshilfe zwischen Sozialleistungsträgern beziehen.

2. Reichweite von §§ 4–8 VwVfG

Neben der Abgrenzung des Anwendungsbereichs von §§ 3–7 SGB X stellt sich – sozusagen als negative Ergän-

³ So *Engelmann* in: Schroeder-Printzen, SGB X – Verwaltungsverfahren, Kommentar, München 1981, § 3 Anm. 2.1; *Maier / Clausing / Herrmann*, Der Regierungsentwurf des Verwaltungsverfahrensgesetzes im Sozialgesetzbuch aus der Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung, SGB 1978, S. 327; *Horst Peters*, Sozialgesetzbuch X, Stand: Oktober 1982, Vorbem. vor § 3 und § 3 Anm. 1. Das SGB X enthält keine dem § 111 Abs. 1 AO 1977 vergleichbaren Vorschriften, durch die die Finanzbehörden oder die Behörden i. S. von § 1 SGB X und § 1 VwVfG aus dem jeweils anderen Bereich im Verhältnis zueinander zur Leistung von Amtshilfe verpflichtet werden. Damit bleibt die Regelung im SGB X hinter der früheren Regelung in den §§ 115, 116 RVO zurück, durch die nicht nur die Organe der Versicherungsträger im Verhältnis zueinander und zu den Behörden und Fürsorgeträgern zur Rechtshilfe, sondern umgekehrt auch die öffentlichen Behörden ohne jede Ausnahme verpflichtet wurden, den im Vollzug der Sozialversicherungsgesetze an sie ergehenden Ersuchen der Versicherungs- und anderen öffentlichen Behörden sowie der Organe der Versicherungsträger zu entsprechen, vgl. *Casselmann*, Die Amtshilfe im Entwurf zum X. Buch SGB, BlStSozArbR 1980, S. 151 ff.; *Pleitner*, Begriff und kostenrechtliche Behandlung der Amtshilfe, BayVbl. 1964 S. 247, 249; vgl. auch *Ferdinand O. Kopp*, VwVfG-Kommentar, § 4 Anm. 4. Die Amtshilfe richtet sich in diesen Fällen also nicht nach dem Recht der ersuchenden Behörde (a. A.: *Meyer/Borgs*, VwVfG, § 4 RdNr. 5; *Stelkens / Bonk / Leonhardt*, § 4 RdNr. 7). Vgl. auch die Kommentierungen von *Peter Krause*, Allgemeines Verwaltungsverfahrensrecht und Sozialverwaltungsverfahrensrecht, in: Sozialgesetzbuch X, Textausgabe mit 7 einführenden Aufsätzen, Neuwied und Darmstadt, 1981, S. 66; *Harald Pickel*, Das Verwaltungsverfahren (Kommentar zum 10. Buch des SGB); *Gründer / Prochnow / Dalichau / Brückner / Podlech*, Verwaltungsverfahren SGB X.

zung dazu – die Frage nach der Reichweite der §§ 4–8 VwVfG. Hat eine um Amtshilfe ersuchte Verwaltungsbehörde §§ 4–8 VwVfG anzuwenden, selbst wenn die ersuchende Behörde nicht diesen Vorschriften unterliegt, oder ist der Anwendungsbereich in §§ 4–8 VwVfG auf Amtshilfeersuchen zwischen den das VwVfG anwendenden Verwaltungsbehörden begrenzt? Diese Frage nach dem Anwendungsbereich von §§ 4–8 VwVfG stellt sich dabei nicht nur im bundesrechtlichen Bereich, sondern auch im jeweils landesrechtlichen Bereich. Es steht in diesem Zusammenhang daher der Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes und der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder im Blick auf Amtshilfeersuchen zwischen verschiedenen Verwaltungsbehörden einerseits und den Fällen andererseits auf dem gerichtlichen Prüfstand, in denen Verwaltungsbehörden, die unterschiedliche Verwaltungsverfahrensgesetze anwenden, an derartigen Amtshilfeersuchen beteiligt sind.

Auch für §§ 4–8 VwVfG dürfte gelten, daß diese Vorschriften auf „behördenhomogene“ Amtshilfeersuchen begrenzt sind, also nur dann eine ausreichende Rechtsgrundlage gewähren, wenn die ersuchende und ersuchte Behörde dem VwVfG des Bundes oder eines Landes unterfallen, es sich dabei also um allgemeine Verwaltungsbehörden handelt, die dasselbe VwVfG anwenden.

Aus diesen Feststellungen läßt sich bereits ein erstes Teilergebnis gewinnen: §§ 3–7 SGB X und §§ 4–8 VwVfG bilden eine ausreichende Rechtsgrundlage nur für die „gesetzesinterne“, „behördenhomogene“ Amtshilfe, bei der sowohl die ersuchende als auch die ersuchte Behörde das SGB bzw. das VwVfG anwenden. In den Fällen des „gesetzesexternen“, „grenzüberschreitenden“ Amtshilfeersuchens reichen die Vorschriften des SGB X und des VwVfG zumindest als alleinige Rechtsgrundlage nicht aus.

3. Reichweite von Art. 35 Abs. 1 GG

Die in diesen Fällen verbleibende Regelungslücke ist durch Art. 35 Abs. 1 GG zu schließen. Hierfür sind zwei Wege möglich:

- Art. 35 Abs. 1 GG ist dann alleinige Anspruchsgrundlage mit der Folge, daß gem. § 40 Abs. 1 VwGO alle Streitigkeiten im Bereich des „grenzüberschreitenden“ Amtshilfeersuchens den Verwaltungsgerichten zugewiesen wären.
- Das einfachgesetzliche Recht wird durch Art. 35 Abs. 1 GG ergänzt, so daß §§ 3–7 SGB X und §§ 4–8 VwVfG um einen Anspruchsberechtigten bzw. Anspruchsverpflichteten durch verfassungsrechtliche Auslegung erweitert würden. Dann würde sich der Rechtsweg danach bestimmen, ob die sozialrechtlichen oder allgemein-verwaltungsverfahrenrechtlichen Bestimmungen durch Art. 35 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich ergänzt würden. Dafür könnte entweder das Recht der ersuchenden oder das der ersuchten Behörde ausschlaggebend sein.

Für die alleinige Anwendung von Art. 35 Abs. 1 GG bei „grenzüberschreitenden“ Amtshilfeersuchen spricht, daß die beiden einfachgesetzlichen Rechtskreise auf

„gesetzesinterne“, „behördenhomogene“ Amtshilfeersuchen begrenzt sind und Behörden, die dem jeweils anderen Rechtskreis angehören, durch das einfache Gesetzesrecht zur Amtshilfe nicht verpflichtet werden können. Auch dient diese Lösung der klaren Kompetenzabgrenzung, da in diesen Fällen das Amtshilfeersuchen in einer verfassungsrechtlichen Vorschrift einheitlich seine Grundlage findet und eine sonst möglicherweise entstehende Normenmischung von verschiedenen einfachgesetzlichen Regelungswerken (SGB – VwVfG) vermieden wird. Anderenfalls stellt sich die Frage, ob das Ersuchen um Amtshilfe und die Verpflichtung zu dessen Erfüllung an unterschiedlichen Vorschriften gemessen werden können oder ob sich Anspruch und Verpflichtung zur Amtshilfe nur aus einer Vorschrift ergeben können.

Ist Art. 35 Abs. 1 GG alleinige Rechtsgrundlage für die „grenzüberschreitende“ Amtshilfe, so sind Streitigkeiten in allen diesen Fällen nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO den Verwaltungsgerichten zugewiesen unabhängig davon, ob die ersuchende oder die ersuchte Behörde als Sozialleistungsträger dem Sonderrechtskreis des SGB X unterfällt. Die Rechtswegzuweisung in § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO ist als verwaltungsrechtliche Generalklausel in dem Sinne ausgestaltet, daß in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist, wenn nicht durch ausdrückliche gesetzliche Regelung eine andere Rechtswegzuweisung erfolgt. Auch Rechte und Pflichten, die – wie bei Art. 35 Abs. 1 GG – aus der Verfassung abgeleitet werden, gehören zu Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art, solange es sich dabei nicht um Streitigkeiten zwischen unmittelbar am Verfassungsleben beteiligten Rechtsträgern handelt. Da §§ 3–7 SGB X bei einem „grenzüberschreitenden“ Amtshilfeersuchen als Anspruchsgrundlage ausscheiden und somit in diesen Fällen keine spezialgesetzliche Rechtswegzuweisung erfolgt ist, verbleibt es gem. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO bei der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte.

IV. Zusammenwirken sozialrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Vorschriften

Sieht man in §§ 3–7 SGB X einerseits und §§ 4–8 VwVfG andererseits eine in den Fällen der „grenzüberschreitenden“ Amtshilfe durch Art. 35 Abs. 1 GG zu ergänzende Rechtsgrundlage, so stellt sich die Frage, ob dann das Recht der ersuchenden oder das Recht der ersuchten Behörde Anwendung findet. Die Frage nach dem Bestehen eines solchen allgemeinen Rechtsgrundsatzes stellt sich nicht nur im Anwendungsbereich von SGB X einerseits und von VwVfG andererseits, sondern zugleich auch bei der Anwendung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder, insbesondere in Fällen, in denen eine beteiligte Behörde das Bundes-VwVfG, eine andere beteiligte Behörde jedoch das Landes-VwVfG anzuwenden hat, und im Verhältnis der verschiedenen Landesverwaltungsverfahrensgesetze zueinander.

Folgt man dieser Grundkonzeption von einem Zusammenwirken der einfachgesetzlichen sozialrechtlichen und verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften, so muß nach einem allgemeinen Rechtsgrundsatz das Recht der ersuchten Behörde Anwendung finden.

Vordergründig betrachtet geht es dabei (lediglich) um die Frage des Rechtsweges bei derartigen Amtshilfeersuchen. Dahinter steht jedoch – und dies erscheint noch wichtiger – der Durchblick auf die Rechtsgrundlagen des Amtshilferechtes überhaupt. Es liegt auf der Hand, daß das Amtshilfeersuchen nicht unbegrenzt bestehen kann, sondern daß hierbei sowohl verfassungsrechtliche als auch einfachgesetzliche Grenzen in Erscheinung treten. Bei der danach gebotenen Eingrenzung des Amtshilfeanspruchs kommt es aber entscheidend auf die jeweilige „Sichtweise“ der ersuchenden bzw. der ersuchten Behörde an. Dabei liegt es auf der Hand, daß bei einem auf Auskunft gerichteten Amtshilfeersuchen besonders die Belange der ersuchten Behörde auf Schutz ihrer Mitglieder vor einer unkontrollierten Datenweitergabe in den Vordergrund treten müssen. Dafür spielt die jeweilige „Sichtweise“ eine besondere Rolle. Es dürfte einen erheblichen Unterschied bedeuten, ob die Datenschutzbelange aus der Sicht der ersuchenden Behörde oder aus der Sicht der ersuchten Behörde beurteilt werden. Gerade auch dieser Gesichtspunkt einer notwendigen Begrenzung des Amtshilfeersuchens spricht dafür, die „Sichtweise“ der ersuchten Behörde maßgeblich sein zu lassen. Dies wiederum ist ein wichtiger Gesichtspunkt dafür, bei „grenzüberschreitenden“ Amtshilfeersuchen das Recht der ersuchten Behörde und nicht das der ersuchenden Behörde anzuwenden.

V. Ausblick

Bei „grenzüberschreitenden“ Amtshilfeersuchen zwischen allgemeinen Verwaltungsbehörden und Sozialleistungsträgern stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang sozialrechtliche und verwaltungsrechtliche Vorschriften über die Amtshilfe zusammenwirken und in den jeweils anderen Rechtskreis hinregieren. Dabei geht es über die Auslegung von §§ 3–7 SGB X einerseits und §§ 4–8 VwVfG andererseits sowie Art. 35 Abs. 1 GG hinaus um das Verhältnis sozialrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Vorschriften und das Zusammenwirken von Regelungen unterschiedlicher Rechtsbereiche überhaupt. Bei einem „grenzüberschreitenden“ Amtshilfeersuchen zwischen Sozialleistungsträgern und allgemeinen Verwaltungsbehörden muß ein juristischer Brückenschlag geleistet werden, der nur über Art. 35 Abs. 1 GG oder eine verfassungsrechtliche Ergänzung der einfachgesetzlichen Vorschriften (§§ 3–7 SGB X und §§ 4–8 VwVfG) geleistet werden kann. Die tragenden Elemente dieser Verbindung sind entweder insgesamt dem Verwaltungsrecht zuzuordnen (Art. 35 Abs. 1 GG, § 40 VwGO) oder es ist aus Gründen der richtigen Sichtweise das Recht der ersuchten Behörde maßgeblich, wenn der bei einem „grenzüberschreitenden“ Amtshilfeersuchen erforderliche Brückenschlag zwischen der sozialrechtlichen und der allgemein-verwaltungsrechtlichen Welt gelingen soll.

Rechtsprechung

MRVerbG Art. 6 § 1 (Zweckentfremdungsverbot, Ersatzbauangebot)

1. Die Versagung einer zweckentfremdungsrechtlichen Abrißgenehmigung ist unzumutbar, wenn sie den Eigentümer zu beträchtlichen Erhaltungsinvestitionen in ein Gebäude nötigt, das sich praktisch nur noch „auf Abbruch“ veräußern läßt.

2. Eine zweckentfremdungsrechtliche Abrißgenehmigung darf nicht versagt werden, wenn der Eigentümer für die abzubrechenden Räume (verläßlich) Ersatz schaffen will und der allgemeine Bedarf für die zu schaffenden Räume weder quantitativ noch qualitativ deutlich hinter dem allgemeinen Bedarf für die abzubrechenden Räume zurückbleibt.

– *BVerwG, Urt. v. 10. 5. 1985 – 8 C 35.83 –*

[OVG Berlin]

Die Kl. möchte das auf ihrem Grundstück in Berlin stehende Haus abreißen und durch ein im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus zu errichtendes Wohngebäude ersetzen. Die Bebauung stammt aus dem Jahre 1886. Die letzten werterhaltenden Maßnahmen an dem Gebäude wurden im Jahre 1951 durchgeführt. Die Kl. beantragte für den beabsichtigten Abriß erfolglos eine Zweckent-

fremdungsgenehmigung. Die Klage wurde vom OVG abgewiesen; die Revision führte zur Zurückverweisung.

Aus den Gründen:

II. ... Die Verhinderung des Abrisses eines Bauwerks beeinträchtigt die Verfügungsbefugnis des Eigentümers. Diese Verfügungsbefugnis wird durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützt (vgl. etwa BVerfGE 52, 1 [30] = DÖV 1980, S. 92 m.w.Nachw. zur Rspr. des BVerfG; sie umfaßt grundsätzlich auch das Recht „veralteten Wohnraum durch neuen zu ersetzen“ (BVerfGE 55, 249 [257])). Dieses Recht unterliegt jedoch – wie es für alle Rechte aus dem Eigentum zutrifft – der Sozialgebundenheit (Art. 14 Abs. 2 GG). Die Sozialgebundenheit wirkt sich gerade beim Eigentum an Mietwohnungen – dies zumal in unterversorgten Großstädten – im Vergleich zu anderen Eigentumsgegenständen handgreiflich verstärkt aus. Denn das „Maß und der Umfang der dem Eigentümer von Verfassungen wegen zugemuteten und vom Gesetzgeber zu realisierenden Bindung hängt ... davon ab, ob und in welchem Ausmaß das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht. ... Je stärker der einzelne auf die Nutzung fremden Eigentums angewiesen ist, um so weiter ist der Gestaltungsbereich des Gesetzge-