

§ 39 Die Mitwirkung der Beteiligten bei der Sachverhaltsaufklärung im Verwaltungsrecht

Hanns-Uwe Richter

1. Der Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsverfahren

Im Verfahren nach dem VwVfG, der AO und dem SGB X gilt der Untersuchungsgrundsatz, wonach die Behörden den Sachverhalt von Amts wegen ermitteln.¹ Sie bestimmen Art und Umfang der Ermittlungen und sind an das Vorbringen sowie an die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden. Ebenso wie die Staatsanwaltschaft im Strafverfahren haben die Behörden sämtliche Umstände zu berücksichtigen, die für den Einzelfall bedeutsam sind. Zur Ermittlung des Sachverhalts bedienen sich die Behörden der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich halten.

Wegen des Amtsermittlungsgrundsatzes kennt das Verwaltungsverfahrensrecht keine subjektive Beweislast.² Kann ein Sachverhalt trotz aller Ermittlungen nicht vollständig ermittelt werden, ist die objektive Beweislast von Bedeutung. Insoweit stimmen die Regelungen der drei Verfahrensgesetze überein.

Unterschiede bestehen jedoch hinsichtlich des Umfangs der Mitwirkung der Beteiligten bei der Sachverhaltsermittlung. Denn nach dem VwVfG und dem SGB X trifft die Beteiligten nur eine *Mitwirkungslast*; nach der AO bestehen für die Beteiligten jedoch *Mitwirkungspflichten*. Weiter lösen die fehlende oder mangelnde Mitwirkung der Beteiligten nach den Verfahrensgesetzen unterschiedliche Rechtsfolgen aus.

¹ § 24 Abs. 1 VwVfG, § 88 Abs. 1 AO, § 20 Abs. 1 SGB X.

² BVerwG, NJW 1975, 1135 ff. (1137).

2. Die Mitwirkungslast der Beteiligten nach dem VwVfG und dem SGB X

Gemäß § 26 Abs. 2 VwVfG sollen die Beteiligten bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken, insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben. Eine weitergehende Mitwirkungspflicht, insbesondere eine Pflicht zum persönlichen Erscheinen oder zur Aussage, besteht nur, soweit sie durch Rechtsvorschrift besonders vorgesehen ist.³ Der Gesetzgeber hat eine allgemeine Mitwirkungspflicht für Beteiligte, die von der Behörde zwangsweise durchgesetzt werden könnte, ausdrücklich nicht vorgesehen, da „ein Beteiligter nicht zur Aufklärung solcher Umstände gezwungen werden sollte, die seine Stellung im Verwaltungsverfahren verschlechtern oder ihn in sonstiger Weise belasten würden“.⁴ Der Gesetzgeber wies aber darauf hin, dass es der Behörde unbenommen bleibe, die Weigerung des Beteiligten bei der Beweiswürdigung zu berücksichtigen.⁵ Die Beteiligten trifft demnach zwar keine Mitwirkungspflicht. Sie tragen aber die *Mitwirkungslast*⁶. Wirken die Beteiligten nicht an der Ermittlung des Sachverhalts mit, so hat die Mitwirkungslast für sie nachteilige Folgen: Zum einen wird die Behörde die fehlende Mitwirkung bei der Beweiswürdigung berücksichtigen. Zum anderen wird die Sachverhaltsermittlungspflicht der Behörde eingeschränkt oder entfällt.⁷

Im Bereich der Leistungsverwaltung kommt die Mitwirkungslast daher regelmäßig einer „freiwilligen“ Mitwirkungspflicht der Beteiligten gleich. Zudem gewährleisten die Grundsätze des „*non liquet*“ die Mitwirkung der Beteiligten. Nach diesen Grundsätzen trägt derjenige, der eine Begünstigung in Anspruch nehmen will, die objektive Beweislast für das Vorliegen der rechtsbegründenden Tatsachen.⁸ Der Unternehmer, der eine Subvention beantragt, wird demnach seine Mitwirkung bei der Prüfung, ob die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen, nicht verweigern. Ansonsten läuft

³ Durch Rechtsvorschrift besonders vorgesehen sind z.B. Mitwirkungspflichten des Ausländers nach § 82 AufenthG oder Auskunftspflichten von Inhabern von Gaststättenbetrieben nach § 22 GastG.

⁴ BT-Drs. 7/910, 50. So schon die Begründung zu § 18 Abs. 2 des Musterentwurfs 1963.

⁵ BT-Drs. 7/910, 50.

⁶ H.M. vgl. nur *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., 2014, Rn. 44.

⁷ St. Rspr., vgl. nur BVerwGE 26, 30 f. (31).

⁸ *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., 2014, Rn. 55 ff.

er Gefahr, dass die Behörde die erstrebte Begünstigung ablehnt, wenn Tatsachen unaufgeklärt bleiben.

Im Bereich der Eingriffsverwaltung führt eine unterlassene Mitwirkung wegen § 26 Abs. 2 VwVfG dazu, dass die Behörde ohne Zutun und Unterstützung der Beteiligten den Sachverhalt ermitteln muss. Sie hat keine Möglichkeit, die Mitwirkung der Beteiligten zu erzwingen. Ein „*non liquet*“ geht zu Lasten der Behörde.⁹

Die Regelungen des § 21 Abs. 1 und 2 SGB X stimmen mit § 26 Abs. 1 und 2 VwVfG wörtlich überein. Demnach besteht auch im sozialrechtlichen Verfahren grundsätzlich nur eine Mitwirkungslast, deren Erfüllung nicht erzwingbar ist.¹⁰ Sowohl im Bereich der Leistungsverwaltung als auch der Eingriffsverwaltung unterscheidet sich die Rechtslage nach dem SGB X nicht von der Rechtslage nach dem VwVfG.

3. Die Mitwirkungspflicht der Beteiligten nach der AO

Im Steuerverfahren sind die Beteiligten gemäß § 90 Abs. 1 Satz 1 AO zur Mitwirkung bei der Ermittlung des Sachverhalts *verpflichtet*. Ihrer Mitwirkungspflicht kommen sie nach § 90 Abs. 1 Satz 2 AO insbesondere dadurch nach, dass sie die für die Besteuerung erheblichen Tatsachen vollständig und wahrheitsgemäß offenlegen und ihnen bekannte Beweismittel angeben. Die Steuerbehörden können die Mitwirkungspflichten der AO mit Zwangsmitteln durchsetzen. Diese Befugnis ist eine Folge der Besteuerungsgrundsätze, wie sie als Ausdruck des Legalitätsprinzips¹¹ in § 85 AO niedergelegt sind.

⁹ Die Rechtsprechung macht von diesem Grundsatz Ausnahmen, wenn die Unerweislichkeit auf einem gegen die Grundsätze von Treu und Glauben verstoßenden unlauteeren Verhalten des Beteiligten beruht (BVerwGE 20, 295 ff. (298 f.) oder wenn der Beteiligte die Aufklärung des Sachverhalts verhindert hat (BVerwG, NVwZ 1985, 488 f. (489)).

¹⁰ Eine Mitwirkungspflicht sieht § 60 SGB I vor, wonach derjenige, der Sozialleistungen beantragt, erhält oder zu erstatten hat, verpflichtet ist, an der Aufklärung des Sachverhalts mitzuwirken.

¹¹ Vgl. zu der Problematik der Gleichheit der Besteuerung bei den Einkunftsarten *H. Richter/H.-U. Richter*, BB 1994, 621 ff.

4. Die Aufnahme von Mitwirkungspflichten der Beteiligten in das VwVfG und das SGB X

Der das Verwaltungsverfahren bestimmenden Untersuchungsgrundsatz soll gewährleisten, dass der Sachverhalt vollständig aufgeklärt wird. Denn die umfassende Ermittlung des Sachverhalts ist die Voraussetzung für eine richtige Entscheidung. Daher gebietet letztlich das Rechtsstaatsprinzip in Gestalt des Gesetzmäßigkeitsgrundsatzes, dass die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen feststellt, um eine wahrhafte Entscheidung treffen zu können. Dieses Gebot gilt sowohl für die Leistungsverwaltung als auch für die Eingriffsverwaltung. Da die Behörde im Bereich der Leistungsverwaltung die Sanktionsmöglichkeit hat, die beantragte Leistung zu versagen, ist es unerheblich, dass § 26 Abs. 2 VwVfG und § 21 Abs. 2 SGB X keine durchsetzbare Pflicht der Beteiligten zur Mitwirkung vorsehen. Demgegenüber haben die Beteiligten regelmäßig kein Interesse, an der Ermittlung des Sachverhalts mitzuwirken, wenn die Behörde in ihre Rechtspositionen eingreifen will. Hier helfen den Behörden das VwVfG und das SGB X nicht weiter. Zwar können die Behörden die unterlassene Mitwirkung bei der Beweiswürdigung zu Lasten der Beteiligten berücksichtigen. Kann der Sachverhalt nicht aufgeklärt werden, bleibt es bei dem Grundsatz, dass die Behörden die objektive Beweislast für das Vorliegen der Eingriffsvoraussetzungen tragen. Eine Sanktionierung der mangelnden Mitwirkung entfällt.

Demgegenüber hält die AO zahlreiche Bestimmungen bereit, welche die Erfüllung der Mitwirkungspflichten der Beteiligten gewährleisten. So können die Steuerbehörden mit Zwangsmitteln durchsetzen, dass die Beteiligten ihren Mitteilungspflichten nachkommen; die Steuerbehörden sind auch befugt, die Besteuerungsgrundlagen zu schätzen. Daneben dient auch die Sanktion der Strafverfolgung der Sachverhaltsermittlung und somit der Wahrheitsfindung. Diese Möglichkeiten gewährleisten, dass die Steuerbehörden den Sachverhalt umfassend aufklären und eine richtige Entscheidung treffen können.

Dem rechtstaatlichen Gebot der materiellen Wahrheit kann nur Rechnung getragen werden, wenn die Mitwirkung der Beteiligten als Pflicht ausgestaltet und die Nichterfüllung dieser Pflicht Sanktionen auslöst. Das Argument des Gesetzgebers, ein Beteiligter soll nicht zur Aufklärung solcher

Umstände gezwungen werden, die seine Stellung im Verwaltungsverfahren verschlechtern oder ihn in sonstiger Weise belasten¹², spricht nur scheinbar gegen die Aufnahme einer allgemeinen durchsetzbaren Mitwirkungspflicht. Denn diesen aus dem Strafverfahren entlehnten Gedanken vernachlässigt auch der Gesetzgeber in zahlreichen verwaltungsrechtlichen Gesetzen dann, wenn das öffentliche Interesse an der Wahrheitsfindung überwiegt. Besonders augenfällig kommt das vorrangig zu berücksichtigende öffentliche Interesse, richtige Entscheidungen zu treffen, im Besteuerungsverfahren nach der AO zum Ausdruck. Grundsätzlich wird dem Prinzip der materiellen Wahrheit immer der Vorrang vor dem privaten Interesse an einer für die Beteiligten günstigen Sachverhaltsermittlung eingeräumt. Daher gewährt die AO den Beteiligten für den wichtigen Bereich des Steuererhebungsverfahrens keine Auskunfts- und Vorlageverweigerungsrechte.¹³ Es scheidet lediglich gemäß § 393 Abs. 1 Satz 2 AO die Anwendung von Zwangsmitteln gegen die Beteiligten aus, wenn sie dadurch gezwungen würden, sich einer von ihnen begangenen Steuerordnungswidrigkeit oder Steuerstraftat zu belasten.¹⁴

Es bestehen keine Bedenken, die Grundsätze, die in der AO zum Ausdruck kommen, auf die sonstigen Bereiche der Eingriffsverwaltung zu übertragen. Als gangbarer Weg bietet sich an, eine Pflicht der Beteiligten zur Auskunft und zur Vorlage von Urkunden nach dem Vorbild der §§ 93, 97 AO in das VwVfG und das SGB X aufzunehmen.

¹² Vgl. BT-Drs. 7/910, S. 50. So schon die Begründung zu § 18 Abs. 1 des Musterentwurfs (1963).

¹³ Die §§ 101 ff. AO gelten nicht für Beteiligte.

¹⁴ Vgl. *Mußgnug*, JuS 1993, 48 ff. (51).