

PIA WIRTZ

Beweislasten im Verwaltungsrecht

Beiträge zum Verwaltungsrecht

32

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

32



Pia Wirtz

Beweislasten im Verwaltungsrecht

Eine Untersuchung
zur Verteilung der materiellen Beweislast
und der Geltung formeller Beweislasten
unter dem Untersuchungsgrundsatz

Mohr Siebeck

Pia Wirtz, geboren 1996; Studium der Rechtswissenschaften in Münster; 2020 Erste juristische Prüfung; 2023 Promotion; Rechtsreferendariat am Landgericht Mönchengladbach.

D6

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2023

ISBN 978-3-16-163508-3 / eISBN 978-3-16-163509-0

DOI 10.1628/978-3-16-163509-0

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2024. www.mohrsiebeck.com

© Pia Wirtz

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-NC-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar.

Das Buch wurde von Beltz Grafische Betriebe in Bad Langensalza auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der Juristischen Fakultät der Universität Münster (Westf.) als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur sind im Wesentlichen bis zum Stand September 2023 berücksichtigt.

Ein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Hinnerk Wißmann, der mir stets mit hilfreichen Anmerkungen und motivierenden Worten zur Seite stand und sich auch im Verlauf des offiziellen Promotionsverfahrens und der Veröffentlichung tatkräftig für mich eingesetzt hat. Herrn Professor Dr. Patrick Hilbert danke ich für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die ergänzenden Anmerkungen. Den Herausgebern der Beiträge zum Verwaltungsrecht Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, Herrn Professor Dr. Jens-Peter Schneider und Herrn Professor Dr. Ferdinand Wollenschläger danke ich für die Aufnahme in ihre Schriftenreihe.

Ein Dank gebührt auch Herrn Dr. Pierre-André Brandt und dem gesamten Immobilienrechtsteam bei McDermott Will & Emery dafür, dass ich meine promotionsbegleitende Arbeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Kanzlei flexibel gestalten konnte, sodass die Arbeit an der Dissertation immer an erster Stelle stehen konnte.

Mein größter Dank gilt meinem Partner, meinen Freunden und meiner gesamten Familie, die mir auf unterschiedlichste Weise stets unterstützend und aufmunternd zur Seite standen und ohne die nicht nur die Erstellung dieser Arbeit, sondern meine gesamte bisherige juristische Ausbildung sicher nicht so erfolgreich verlaufen wäre. Hervorzuheben sind hier meine Korrekturleser: Yannick Engel, der all meine Höhen und Tiefen ausgehalten hat und hält, der sich neben seiner eigenen Dissertation tief in meine Arbeit eingelesen hat und mich zu einer besseren Juristin macht, Amelie Mehlan, mit der ich bereits die Klausuren und die mündliche Prüfung im Ersten Examen gemeinsam durchgestanden habe – ich freue mich schon, deine Dissertation Korrektur zu lesen –, sowie Christian Wirtz, den ich immer an meiner Seite weiß und der jetzt im Referendariat ausnahmsweise auch mal in die Rolle des großen Geschwisterkindes schlüpfen kann.

Düsseldorf, im Dezember 2023

Pia Wirtz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Einführung.....	1
<i>A. Gang der Untersuchung.....</i>	<i>1</i>
I. Ausgangslage.....	1
II. Ziel und Verlauf dieser Arbeit.....	4
<i>B. Begrifflichkeiten.....</i>	<i>5</i>
I. Formelle Beweislast.....	5
II. Materielle Beweislast.....	7
III. Beweismaß.....	9
Erster Teil: Der Untersuchungsgrundsatz als Ausgangspunkt für Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess	11
<i>A. Unterscheidungskriterium zu anderen Verfahrensarten</i>	<i>12</i>
<i>B. Sinn und Zweck des Untersuchungsgrundsatzes</i>	<i>18</i>
I. Im Verwaltungsverfahren.....	18
II. Im Verwaltungsprozess.....	22
III. Wahrheitsfindung durch Amtsermittlung	25
<i>C. Inhalt und Umfang des Untersuchungsgrundsatzes.....</i>	<i>27</i>
I. Im Verwaltungsverfahren.....	28
1. Der zu ermittelnde Sachverhalt.....	28
2. Kooperative Amtsermittlung.....	30
3. Beweismaß und freie Beweiswürdigung	32
II. Im Verwaltungsprozess.....	34
1. Die zu ermittelnden Tatsachen.....	34

2. Beweismaß und freie Beweiswürdigung	36
Zweiter Teil: Materielle Beweislasten im Verwaltungs- verfahren und Verwaltungsprozess	39
<i>A. Heranziehung der allgemeinen Regeln des Zivilrechts zur Verteilung der materiellen Beweislast</i>	40
I. Das Normbegünstigungsprinzip des Zivilrechts	40
II. Übertragbarkeit auf das Öffentliche Recht	41
<i>B. Die Grundsätze der Verteilung der materiellen Beweislast im Öffentlichen Recht</i>	50
I. Die Verteilung der materiellen Beweislast im Gesetz.....	50
II. Das Verhältnis zwischen Staat und Privaten.....	53
III. Behördliche und gerichtliche Beweislastentscheidungen.....	55
1. Beweislastentscheidungen im Verwaltungsverfahren.....	55
2. Auswirkung auf die Entscheidung der Gerichte	56
a) Gerichtliche Kontrolldichte	56
b) Ermittlung der materiellen Beweislastverteilung im Prozess	57
IV. Verteilung der materiellen Beweislast nach Interessens- konstellation.....	58
1. Abwehr staatlicher Maßnahmen.....	60
a) Eingriffsverwaltung.....	60
b) Materielle Beweislastverteilung bei der Ungewissheit über Tatbestandsmerkmale	61
aa) Entscheidungsregel des § 113 VwGO.....	61
bb) Klageart und Parteirolle	63
cc) „In dubio pro libertate“ und „in dubio pro auctoritate“	66
dd) Rechtsfolgenabwägung	69
ee) Rechtfertigungsbedürftigkeit von Eingriffen	73
ff) Unionsrechtskonforme Auslegung	77
c) Rechtsfolgenseite: Gebundene Entscheidung oder Ermessen.....	78
d) Zwischenergebnis.....	81
2. Leistungen des Staates.....	81
a) Leistungsverwaltung	81
b) Materielle Beweislastverteilung bei der Ungewissheit über Tatbestandsmerkmale	83

aa) Unterscheidung zwischen rechtsbegründenden und rechtsvernichtenden, rechtshindernden und rechts- hemmenden Tatsachen	83
bb) Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt	84
cc) Regel-Ausnahme-Prinzip	89
dd) Sphärentheorie	91
ee) Schutzauftrag des Staates	95
c) Rechtsfolgende: Gebundene Entscheidung oder Ermessen	96
d) Zwischenergebnis	98
3. Aufhebung von Verwaltungsakten	99
4. Dreieckskonstellationen	105
5. Verfahren außerhalb der klassischen Leistungs- und Eingriffsverwaltung	107
a) Vertragliche Beziehung zwischen Behörde und Bürger	107
b) Sonderrechtsverhältnisse	109
6. Zusammenfassung zur Verteilung der materiellen Beweislast	111
<i>C. Die Beweislastumkehr im Öffentlichen Recht</i>	<i>115</i>
I. Möglichkeiten einer Beweislastumkehr	115
1. Gesetzliche Beweislastregeln	115
2. Tatsächliche Vermutungen und Anscheinsbeweis	117
3. Rechtsfortbildung	118
II. Fallkonstellationen der zivilgerichtlichen Beweislastumkehr auch bei den Verwaltungsgerichten?	119
1. Beweisschwierigkeiten	119
2. Beweisvereitelung	121
3. Verletzung von Berufspflichten	125
III. Nichtexistenz einer „Beweislastumkehr“ im Öffentlichen Recht ..	129
IV. Umkehr der materiellen Beweislast im Verwaltungsverfahren	132
V. Zusammenfassung	132
<i>D. Exkurs: Das Zusammenspiel von exekutiven Beurteilungsspiel- räumen und Einschätzungsprärogativen und der materiellen Beweislast... 133</i>	
I. Die naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative als Beispiel exekutiver Letztentscheidungsbefugnisse	133
II. Das Ende der naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative: Der „Rotmilan-Beschluss“ des BVerfG vom 23.10.2018	135
III. Fehlende Auseinandersetzung mit der materiellen Beweislast- frage im Rotmilan-Beschluss	137

IV. Das Verhältnis von behördlichen Letztentscheidungs- befugnissen und der materiellen Beweislast	141
Dritter Teil: Formelle Beweislasten in Verfahren mit Untersuchungsgrundsatz	143
<i>A. Generelle Unvereinbarkeit formeller Beweislasten mit dem Untersuchungsgrundsatz?</i>	<i>143</i>
<i>B. Grenzen, Aufweichungen und Modifikationen des „reinen“ Untersuchungsgrundsatzes</i>	<i>147</i>
I. Faktische Erkenntnisgrenzen.....	147
II. Rechtliche Grenzen	149
1. Im Verwaltungsverfahren	149
a) Ermessen bzgl. Art und Umfang der Sachverhaltsermittlung	149
b) Vermutungsregeln	154
c) Öffentlich-rechtlicher Vertrag	155
d) Mitwirkungslasten.....	156
aa) Reichweite	156
bb) Folgen der Nichtbeachtung	159
cc) Auswirkungen auf die Amtsermittlung	163
2. Im Verwaltungsprozess.....	171
a) Erforderlichkeit und Zumutbarkeit der Amtsermittlung.....	171
b) Vermutungsregeln und Anscheinsbeweis	177
c) Beurteilungsspielräume der Verwaltung	178
d) Mitwirkungslasten.....	179
aa) Reichweite	179
bb) Folgen der Nichtbeachtung	184
cc) Auswirkungen auf die Amtsermittlung	186
III. Wissensgenerierung in der Praxis.....	190
1. Parteien als Wissensträger	190
a) Im Verwaltungsverfahren	190
b) Im Verwaltungsprozess	191
2. Übernahme von Verwaltungsermittlungen.....	193
a) Konkrete Übernahme behördlicher Ermittlungen	193
b) Beweiserhebungen bei den Gerichten.....	195
c) Die Rolle der Behördenakten	196
<i>C. Formelle Beweislasten im System des Untersuchungsgrundsatzes</i>	<i>198</i>

I.	Formelle Beweislast auch im Öffentlichen Recht.....	198
1.	Vereinbarkeit mit dem Untersuchungsgrundsatz.....	199
a)	Mitwirkung als Schnittstelle zwischen Untersuchungsgrundsatz und formeller Beweislast.....	199
aa)	(Unbewusste) Implementierung formeller Beweis- lasten in das Verwaltungsrecht.....	200
bb)	Faktische Dimension der Mitwirkung.....	202
cc)	Verknüpfung von Dispositions- und Untersuchungsgrundsatz.....	205
b)	Einschränkung gegenüber dem zivilrechtlichen Verständnis der formellen Beweislast.....	206
2.	Abgrenzung zur Darlegungs-, Behauptungs-, Argumentations- und Substantiierungslast.....	210
3.	Vorschlag zur Anpassung des Begriffs der formellen Beweislast.....	218
4.	Verteilung der formellen Mitwirkungslast im Öffentlichen Recht.....	222
a)	Gesetzlich angeordnete Verteilung.....	222
b)	Allgemeine Verteilung.....	223
II.	Praktische Auswirkungen der Geltung formeller Mitwirkungslasten im Öffentlichen Recht.....	225
1.	Im Verwaltungsverfahren.....	225
2.	Im Verwaltungsprozess.....	226
	<i>D. Exkurs: Vorläufiger Rechtsschutz.....</i>	228
	Schluss.....	231
	<i>A. Thesen.....</i>	231
I.	Materielle Beweislast.....	231
II.	Formelle Mitwirkungslast.....	233
	<i>B. Ausblick.....</i>	235
	Literaturverzeichnis.....	239
	Sachregister.....	255

Abkürzungen

Es werden die üblichen Abkürzungen der Rechtssprache verwendet, vgl. *Kirchner, Hildebert (Begr.); Böttcher, Eike* Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl. 2021.

Einführung

„Vermag niemand festzustellen, was gerecht ist, so muß jemand festsetzen, was rechtens sein soll.“

Gustav Radbruch
(Rechtsphilosophie, 8.Aufl., S. 175)

A. Gang der Untersuchung

I. Ausgangslage

Der menschliche Wissens- und Erkenntnishorizont ist begrenzt. Davon sind auch die Rechtsanwendung und Rechtsprechung nicht befreit. Auch wenn rechtliche Würdigungen ihrer eigenen Systematik und Logik folgen, bedarf es doch stets einer Tatsachengrundlage, auf die die rechtliche Würdigung aufsetzt. Ohne eine solche Wissensgrundlage können sowohl die Legislative und Exekutive als auch die Judikative nicht „rational“ handeln.¹ Was aber tun, wenn die tatsächliche Grundlage für eine Entscheidung fehlt, weil sie nicht mit der notwendigen Sicherheit festgestellt werden kann? Sowohl Verwaltung als auch Gerichte können weder nach Belieben Tatsachen als feststehend oder nicht feststehend behandeln noch die entsprechende Entscheidung auf einen späteren Zeitpunkt vertagen.² Das Recht muss auf Ungewissheiten und Zweifel in tatsächlicher Hinsicht reagieren.

Nichtaufklärbarkeit von Tatsachen kann ihre Ursache nicht nur in (natur-)wissenschaftlichen Erkenntnisgrenzen haben. So vielfältig die Möglichkeiten sind, eine Tatsache zu beweisen, so vielfältig sind auch die Gründe, aus denen eine (Nicht-)Beweisbarkeit scheitert. Menschlicher Gedächtnisverlust, aktive Vernichtung von Beweismaterialien oder unverschuldeter Verlust von Dokumenten sind einige der Gründe, an denen es liegen kann, dass es im Verwaltungsverfahren oder im Verwaltungsprozess nicht möglich ist, einen Sachverhalt vollständig aufklären zu können. Muss sich die Behandlung der fehlenden

¹ Isensee/Kirchhof/*Fassbender* HStR, § 76 Rn. 2.

² Sodan/Ziekow/*Rixen* VwGO, § 108 Rn. 105; Schoch/Schneider/*Schneider* VwVfG, § 24 Rn. 122.

Beweisbarkeit danach unterscheiden, auf welchem Umstand sie beruht? Oder kann unabhängig von der Ursache bei Nichtbeweisbarkeit einer Tatsache gleich verfahren werden? Unterscheidet sich die Behandlung von in Zweifel gebliebenen Tatsachen in den verschiedenen Rechtsgebieten? Müssen oder können die gleichen Grundsätze gelten? Wer ist dafür verantwortlich, dass alle Tatsachen aufgeklärt werden können und wie weit reicht diese Verantwortung? Wer trägt den Nachteil, wenn am Ende eines Verfahrens der Sachverhalt nicht feststeht?

Antworten auf diese Fragen geben unter anderem die Grundsätze der Beweislast. Das Thema der Beweislast ist – auch im Öffentlichen Recht³ – weder neu noch unbearbeitet.⁴ Für das Zivilrecht begründete *Rosenberg* mit seiner Dissertation „Die Beweislast nach der Civilprozessordnung und dem Bürgerlichen Gesetzbuche“ aus dem Jahr 1900⁵ die fortlaufende Auseinandersetzung mit dem Thema der Beweislast. Es folgten zahlreiche zivilrechtliche Untersuchungen allein zur Beweislast oder zur Beweislast im Zusammenhang mit dem Beweisrecht im Generellen.⁶ Für das Verwaltungsrecht setzten sich in den 1960er bis 1980er Jahren ebenfalls viele Autoren mit der Verteilung der Be-

³ Unter der Bezeichnung des Öffentlichen Rechts sind in der vorliegenden Arbeit vorwiegend das materielle Verwaltungsrecht und das Verwaltungsprozessrecht gemeint. Eine Verteilung der Beweislasten in verfassungsrechtlichen Streitigkeiten soll nicht Gegenstand der Untersuchung sein; siehe dazu ausführlich *Kokott* Beweislastverteilung und Prognoseentscheidungen, Berlin, 1992; *Weber-Grellet* Beweis- und Argumentationslast im Verfassungsrecht, Baden-Baden, 1979. Ebenso werden Besonderheiten des Steuer- und Sozialrechts nicht tiefergehend betrachtet; siehe dazu ausführlich bei *Schmidt* Die Problematik der objektiven Beweislast im Steuerrecht, Berlin, 1998; *Zapf* Beweislast und Beweisführungslast im Steuerprozeß, Würzburg, 1976; *Seeliger* Beweisrecht im Steuerprozeß, Berlin, 1981.

⁴ Als Beispiele für Literatur, die sich tiefergehend mit dem Thema Beweislasten im Öffentlichen Recht beschäftigt, siehe nur *Auer* Verteilung der Beweislast im Verwaltungsstreitverfahren, Mainz, 1963; *Dürig* Beweismaß und -last im Asylrecht, München, 1990; *Nierhaus* Beweismaß und Beweislast, München, 1988; *Schoch/Schneider/Dawin* VwGO, § 108 Rn. 87–116; *Gärditz/Unger* VwGO, § 108 Rn. 31–38; zur geschichtlichen Entwicklung von Beweislastregeln *Musielak* Grundlagen der Beweislast, 190 ff.

⁵ Die Arbeit war so grundlegend, dass sie bis noch bis zur 5. Auflage im Jahr 1965 erschien.

⁶ Siehe beispielhaft für das letzte Jahrhundert *Leipold* Beweislastregeln und gesetzliche Vermutungen, Berlin, 1966; *Musielak* Grundlagen der Beweislast, Berlin, 1975; *Greger* Beweis und Wahrscheinlichkeit, Köln, 1978; *Prütting* Gegenwartsprobleme der Beweislast, München, 1983; *Musielak/Stadler* Grundfragen des Beweisrechts, München, 1984; *Klicka* Die Beweislastverteilung im Zivilverfahrensrecht, Wien, 1995; aus der neueren Literatur siehe nur beispielhaft *Seibl* Die Beweislast bei Kollisionsnormen, Tübingen 2009; *Peick* Darlegungs- und Beweislast nach § 22 AGG, Berlin, 2009; *Danninger* Organhaftung und Beweislast, Tübingen, 2020; *Flaßhoff* Die Beweislastverteilung bei der Organhaftung, Tübingen, 2022.

weislasten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess auseinander.⁷ Den Anstoß dieser Diskussion im Öffentlichen Recht gab insbesondere der 46. Deutsche Juristentag im Jahr 1966, bei dem Beweislasten eines der Hauptthemen waren.⁸ Maßgebliche Frage war bis dahin, ob und wie eine allgemeine Grundregel zur Verteilung der (materiellen) Beweislast aufgestellt werden könnte.

Zu einheitlichen Antworten und Annahmen bzgl. des Beweislastthemas ist es jedoch seitdem nicht gekommen. Insbesondere bestehen Divergenzen zwischen der Verwaltungs(gerichts)praxis und der (monografischen) Literatur. In der Nachfolge der ersten Arbeiten zur Beweislast im Verwaltungsverfahren und -prozess in den 1960er bis 1980er Jahren wurden insbesondere Monografien veröffentlicht, die sich mit der Beweislastverteilung in speziellen Teilgebieten des Verwaltungsrechts – insbesondere des Steuerrechts – und den jeweiligen Besonderheiten beschäftigten.⁹ In den letzten Jahrzehnten gab es keine Monografien, die sich ausschließlich mit der Beweislast auseinandersetzten. Das Thema der (materiellen) Beweislastverteilung war untergeordnet bzw. eingebettet in den Kontext des Untersuchungsgrundsatzes, der Wissensgenerierung im Allgemeinen und/oder der Beteiligtenmitwirkung.¹⁰

Trotz der frühen Auseinandersetzung mit der Frage nach der Beweislastverteilung ist die Diskussion nicht gänzlich abgebrochen; wohl auch, weil in der Praxis der Behörden und Verwaltungsgerichte tiefere Auseinandersetzungen mit den Grundsätzen der Beweislast immer noch fehlen oder diese nicht ein-

⁷ Z.B. *Deppe* Die Beweislast im Verwaltungsverfahren und -prozeß, Münster, 1961; *Auer* Verteilung der Beweislast im Verwaltungsstreitverfahren, Mainz, 1963; *Sacklowski* Beweislastverteilung im Verwaltungsprozeß, Köln, 1967; *Michael* Die Verteilung der objektiven Beweislast im Verwaltungsprozess, Heidelberg, 1976; *Berg* Entscheidung bei ungewissem Sachverhalt, Berlin, 1980; *Peschau* Die Beweislast im Verwaltungsrecht, Berlin, 1983; *Sonntag* Beweislast bei Drittbetroffenenklagen, Frankfurt a.M., 1986; *Nierhaus* Beweismaß und Beweislast, München, 1988; *Nagler* Dogmatische Strukturen der Beweislast, München, 1989.

⁸ Ständige Deputation des deutschen Juristentages, Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages am 27.-30. September 1966, Essen.

⁹ Z.B. *Ohlms* Beweislast und Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen, Münster, 1968; *Zapf* Beweislast und Beweisführungslast im Steuerprozeß, Würzburg, 1976; *Seeliger* Beweisrecht im Steuerprozeß, Berlin, 1981; *Dürig* Beweismaß und -last im Asylrecht, München, 1990; *Berg* Beweismaß und -last im öffentlichen Umweltrecht, Baden-Baden, 1995; *Schmidt* Die Problematik der objektiven Beweislast im Steuerrecht, Berlin, 1998.

¹⁰ Z.B. *Leykam* Mitwirkung der Beteiligten im Sozialprozess, Kiel, 1981; *Schromek* Mitwirkungspflichten der am Verwaltungsverfahren Beteiligten, Frankfurt a.M., 1989; *Köhler-Rott* Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungslast, München, 1997; *Kaufmann* Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Tübingen, 2002; *Kobor* Kooperative Amtsermittlung, Baden-Baden, 2009; *Spilker* Behördliche Amtsermittlung, Tübingen, 2015; *Geismann* Sachverhaltsaufklärung im Verwaltungsprozess, Tübingen, 2021.

heitlich gehandhabt werden. Zwischendurch gab es immer wieder Forderungen danach, die aufgestellten Grundsätze zu überdenken und neu zu sortieren.¹¹

II. Ziel und Verlauf dieser Arbeit

Die vorliegende Arbeit will der vorstehenden Forderung nachgehen und die Diskussion des letzten Jahrhunderts um die Verteilung der Beweislast neu beleuchten und sortieren. Auch auf die Verbindungen und Korrelationen zum Untersuchungsgrundsatz soll eingegangen werden. Dabei soll nicht die Amtsermittlung als solche und die damit verbundene administrative Wissensgenerierung¹² im Mittelpunkt stehen. Vielmehr soll die Amtsermittlungspflicht aus der Sicht der Beweislastfrage behandelt werden. Es geht zunächst um den Zeitpunkt, der sich an die Wissensgenerierung anschließt, und die Frage der Risikoverteilung bei verbleibendem Nichtwissen bzw. Nichtbeweisbarkeit. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess sollen nebeneinander untersucht und miteinander verglichen werden, um Gemeinsamkeiten und etwaige Unterschiede im Hinblick auf die Beweislastverteilung herauszuarbeiten.

Ein weiteres Ziel dieser Arbeit ist die Beleuchtung der Frage, ob und inwieweit formelle Beweislasten im Verwaltungsrecht gelten können. Damit schließt sich an den ersten Teil der Arbeit über die materiellen Beweislasten und die Folgen eines Non-liquets die Frage nach der Verantwortlichkeit für die Verhinderung von materiellen Beweislastentscheidungen an. Hier steht vor allem das Zusammenspiel von Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungsbeiträgen der Beteiligten im Fokus.

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine Untersuchung des deutschen materiellen Verwaltungsrechts und des deutschen Verwaltungsprozessrechtes. Dabei ist der Verfasserin die Bedeutung des Europarechts für das Verwaltungsrecht selbstredend bewusst. Eine eigenständige Untersuchung, ob das Europarecht konkrete Auswirkungen auf die Verteilung der materiellen und formellen Beweislasten im deutschen Öffentlichen Recht hat, unterbleibt allerdings. Das Europarecht ist längst integraler Bestandteil sowohl des Verwaltungsverfahrens- als auch des Verwaltungsprozessrechtes, nicht zuletzt dadurch, dass sich die Gesetzesbindung aus Art. 20 Abs. 3 GG auch auf das europäische Recht bezieht.¹³ Dabei erfolgt die Durchsetzung europäischen Rechts aber grundsätzlich nach innerstaatlichem Recht (Art. 291 Abs. 1 AEUV). Auch das hier untersuchte Thema der Beweislasten überlässt der

¹¹ Berg Beweismaß und -last im öffentlichen Umweltrecht, 99; Hoffmann-Riem AöR 1990, 400 (443).

¹² Hierzu Wollenschläger Wissensgenerierung im Verfahren, Tübingen, 2010; Bethge Der Sachverhalt der Normenkontrolle, Tübingen, 2020; Geismann Sachverhaltsaufklärung im Verwaltungsprozess, Tübingen, 2021.

¹³ Gärditz in: Ständige Deputation des deutschen Juristentages, Gutachten DJT 2016, D 1 (D 11); Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens VwVfG, EuR Rn. 37.

EuGH grundsätzlich den mitgliedstaatlichen Regelungen, sofern es an europarechtlichen Sonderregeln fehlt.¹⁴ Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt mithin auf dem durch den deutschen Gesetzgeber gesetzten nationalen materiellen Recht, auch wenn dieses in Teilen – beispielsweise im Umweltrecht – stark vom europäischen Gesetzgeber beeinflusst ist. Wo es sich im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand anbietet, werden kurze Einschübe zum Europarecht eingebettet.

Die Arbeit beschäftigt sich im Ersten Teil zunächst mit dem Untersuchungsgrundsatz, der sowohl im Verwaltungsverfahren als auch im Verwaltungsprozess gilt und eine zentrale Bedeutung für die Sachverhaltsermittlung hat. Hier soll zunächst eine Einordnung des Untersuchungsgrundsatzes als Verfahrensmaxime durchgeführt (A.) und allgemein der Sinn und Zweck (B.) sowie Inhalt und Umfang des Untersuchungsgrundsatzes (C.) dargelegt werden, um die Prämissen des Untersuchungsgrundsatzes bei der darauffolgenden Untersuchung des Zusammenwirkens von Amtsermittlung und Beweislast vor Augen zu behalten.

Sodann soll im Zweiten Teil die Verteilung der materiellen Beweislast im Öffentlichen Recht untersucht werden, insbesondere auch im Unterschied zum Zivilrecht (A.). Dabei wird neben der Verteilung der materiellen Beweislast (B.) auch die Umkehr der Beweislast behandelt (C.). Ein kleiner Exkurs behandelt das Zusammenspiel der materiellen Beweislast und der Figur der sogenannten naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative (D.).

Der Dritte Teil beschäftigt sich im Anschluss an die materiellen Beweislasten mit der Frage, ob es im Öffentlichen Recht auch formelle Beweislasten geben kann. Hierbei spielt als Verklammerung wieder der Untersuchungsgrundsatz eine tragende Rolle. Dabei wird die Überzeugungskraft der überwiegend konstatierten Unvereinbarkeit formeller Beweislasten mit dem Untersuchungsgrundsatz untersucht (A.). Sodann soll herausgearbeitet werden, inwiefern der Untersuchungsgrundsatz durch gesetzliche und faktische Einschränkungen und Aufweichungen nicht in „Reinform“ gilt (B.) und welche Auswirkungen dieser Befund auf die Frage nach der formellen Beweislast hat (C.).

B. Begrifflichkeiten

I. Formelle Beweislast

Wie schon angedeutet, werden in der Rechtswissenschaft zwei Arten von Beweislasten unterschieden.¹⁵ Zunächst gibt es die formelle Beweislast, auch sub-

¹⁴ EuGH Urt. v. 18.12.2014 – C-449/13 – CA Consumer Finance, EuZW 2015, 189 (Rn. 22 f.); EuGH Urt. v. 22.11.2017 – C-251/16 – Cussens, BeckRS 2017, 132356 (Rn. 59).

¹⁵ Die erste Unterscheidung zwischen formeller und materieller Beweislast erfolgte im Jahr 1883 durch *Glaser Hdb. des Strafprozesses*, 364 f.

jektive Beweislast oder Beweisführungslast genannt. Darunter versteht man grundsätzlich die Last einer Partei, durch eigenes Tätigwerden – etwa durch das Stellen von Beweisanträgen oder die Benennung von Beweismitteln – den Beweis einer streitigen Tatsache zu führen, um den Prozessverlust zu vermeiden¹⁶. Es handelt sich dabei um eine Obliegenheit, deren Verletzung für die betroffene Partei selbst eine negative Folge auslöst, deren Erfüllung aber nicht zwangsweise durchsetzbar ist und deren Nichterfüllung keine Schadensersatzansprüche begründet.¹⁷ Wesen der Obliegenheit ist, dass sie zumindest auch im Interesse des Adressaten¹⁸ liegt, weil er aus ihrer Befolgung eine für ihn günstige Rechtsposition ableiten kann.¹⁹

Prütting definiert den Begriff der (formellen Beweis-)Last für den Zivilprozess als „den unabwendbaren Nachteil des Prozeßverlustes“.²⁰ Diese Definition ist für das Verständnis der vorliegenden Arbeit zu eng. Es soll nicht nur der Verwaltungsprozess untersucht werden, sondern ebenso das Verwaltungsverfahren, sodass nicht nur prozessuale Lasten, sondern auch materiell- und verwaltungsverfahrensrechtliche Lasten eine Rolle spielen werden. Es ist somit in dieser Arbeit von einem Verständnis des Begriffs „Last“ auszugehen, das sich sowohl auf das Prozessrecht als auch auf das Verwaltungsverfahren- und das materielle Recht anwenden lässt.²¹ Es bleibt für die vorliegende Arbeit dabei, dass der Begriff der Last als Synonym zum Begriff der Obliegenheit verstanden wird.

Des Weiteren wird in der zivilrechtlichen Literatur zwischen der abstrakten und der konkreten Beweisführungslast unterschieden.²² Unter der abstrakten Beweisführungslast sei die Beweisführungslast vor und zu Beginn des Prozesses zu verstehen.²³ Die konkrete Beweisführungslast betreffe die Beweisführungslast in der konkreten Prozesssituation, in der sich das Gericht bereits eine gewisse Überzeugung vom Sachverhalt gebildet hat; die konkrete Beweisfüh-

¹⁶ Baumgärtel/Laumen/Prütting/Laumen Hdb. der Beweislast, Kap. 9 Rn. 32; *Rosenberg* Die Beweislast, 16; Mann/Sennekamp/Uechtritz/Engel/Pfau VwVfG, § 24 Rn. 58; *Laumen* NJW 2002, 3739 (3742).

¹⁷ *Kment/Berger* VerwArch 2019, 121 (122, 129); *Vierhaus* Beweisrecht im Verwaltungsprozess, Rn. 354; *Nierhaus* Beweismaß und Beweislast, 349.

¹⁸ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird hier und im Folgenden das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Berufs- oder Personenbezeichnungen gelten stets für alle Geschlechter.

¹⁹ *Spilker* Behördliche Amtsermittlung, 17.

²⁰ *Prütting* Gegenwartsprobleme der Beweislast, 34.

²¹ Zu einer Abgrenzung zwischen prozessualer Pflicht und prozessualer Last *Leykam* Mitwirkung der Beteiligten im Sozialprozess, 95.

²² *Prütting* Gegenwartsprobleme der Beweislast, 7 ff.; *Laumen* NJW 2002, 3739 (3742); *Gottwald* Jura 1980, 225 (226 f.); Baumgärtel/Laumen/Prütting/Laumen Hdb. der Beweislast, Kap. 9 Rn. 38 ff.; HK-ZPO/Saenger, § 286 Rn. 54 ff.

²³ Baumgärtel/Laumen/Prütting/Laumen Hdb. der Beweislast, Kap. 9 Rn. 38; *Prütting* Gegenwartsprobleme der Beweislast, 7.

rungslast könne sich daher erst im Prozessverlauf entwickeln und zwischen den Parteien hin- und herwandern.²⁴ Auch diese Unterscheidung erfolgt – aus der Sichtweise eines Zivilrechtlers nachvollziehbar – nur anhand des Prozesses. Ob diese Unterscheidung trotzdem für den Verwaltungsprozess und in entsprechender Weise für das Verwaltungsverfahren fruchtbar gemacht werden kann, soll an dieser Stelle offenbleiben. Das Institut der formellen Beweislast im Öffentlichen Recht wird häufig gänzlich abgelehnt oder findet nur teilweise Beachtung.²⁵ Daher bedarf es einer eingehenderen Untersuchung der Beweisführungslast und ihrer konkreten Ausgestaltung im späteren Verlauf dieser Arbeit.²⁶

II. Materielle Beweislast

Sind im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung bestimmte (entscheidungserhebliche) Umstände nicht beweisbar,²⁷ liegt ein sogenanntes Non-liquet vor (lat. „es ist nicht klar“).²⁸ In einem solchen Fall steht nach umfassender Sachverhaltserforschung nicht fest, ob eine Tatsache vorliegt oder nicht. Das bedeutet, der Rechtsanwender ist bei einem Non-liquet im gleichen Maße vom Vorliegen wie vom Nichtvorliegen der Tatsache überzeugt bzw. kann weder das Vorliegen noch das Nichtvorliegen einer Tatsache mit der erforderlichen Sicherheit feststellen.²⁹ In diesem Fall wird die materielle Beweislast, auch objektive Beweislast oder Feststellungslast genannt, relevant.

Entgegen des Wortlauts stellt die materielle Beweislast keine *Last* dar, da von der betroffenen Partei kein bestimmtes Verhalten gefordert wird.³⁰ Der materiell Beweisbelastete hat vielmehr bei einem Non-liquet den Nachteil zu tragen, der sich aus der fehlenden Beweisbarkeit einer Tatsache ergibt. Das Verfahren bzw. der Prozess wird zulasten der materiell beweispflichtigen Partei entschieden, wenn die tatsächliche Grundlage eines Tatbestandsmerkmals nicht aufgeklärt werden kann.³¹ Durch die Beweislastentscheidung werden die in Zweifel stehenden Tatsachen bzw. dessen Verwirklichung oder Nichtver-

²⁴ Baumgärtel/Laumen/Prütting/Laumen Hdb. der Beweislast, Kap. 9 Rn. 41 f.; HK-ZPO/Saenger, § 286 Rn. 56; MüKo/Prütting ZPO, § 286 Rn. 106; Gottwald Jura 1980, 225 (227).

²⁵ Siehe dazu den 3. Teil unter A (Fn. 3).

²⁶ Siehe dazu den 3. Teil, insbesondere unter C.I.1.b).

²⁷ Zur Klarstellung: „nicht beweisbar“ wird in dieser Arbeit in dem Sinne verstanden, dass weder das Vorliegen noch das Nichtvorliegen einer Tatsache bewiesen werden kann.

²⁸ Pohlmann Zivilprozessrecht, § 8 Rn. 352.

²⁹ Greger Beweis und Wahrscheinlichkeit, 11; MüKo/Prütting ZPO, § 286 Rn. 96; Schoch/Schneider/Dawin VwGO, § 108 Rn. 87.

³⁰ Prütting Gegenwartsprobleme der Beweislast, 34; Spilker Behördliche Amtsermittlung, 92; Gottwald Jura 1980, 225 (227); ausführlicher zu terminologischen Schwierigkeiten Nierhaus Beweismaß und Beweislast, 239 ff.

³¹ Baumgärtel/Laumen/Prütting/Laumen Hdb. der Beweislast, Kap. 9 Rn. 12.

wirklichung fingiert.³² Für die Adressaten einer Beweislastentscheidung ergeben sich im Grunde aus dieser im Ergebnis keine anderen Wirkungen als wenn bei beweisbaren Tatsachen nach materiellem Recht entschieden wird.³³ Ob die Behörde bzw. das Gericht vom Vorliegen einer Tatsache überzeugt ist oder bei einer Non-liquet-Situation das Vorliegen der entsprechenden Tatsache fingiert wird, macht für den Ausgang des Verfahrens bzw. des Prozesses keinen Unterschied. Die materielle Beweislastnorm stellt eine Handlungsanweisung an den mit der Non-liquet-Situation konfrontierten Amtswalter der Behörde oder den Richter dar, da diese jeweils einem Entscheidungszwang unterliegen, auch wenn entscheidungserhebliche Tatsachen nicht beweisbar sind.³⁴ Durch die materiellen Beweislastregeln wird der Behörde bzw. dem Gericht vorgeschrieben, ob sie bei ihrer Entscheidung vom Vorliegen oder vom Nichtvorliegen der in Frage stehenden Tatsache ausgehen muss.³⁵

Ungenau bzw. falsch ist die Aussage, dass derjenige, der materiell beweisbelastet ist, eine bestimmte Tatsache beweisen müsse.³⁶ Hier vermischen sich – vermutlich aufgrund des Überbegriffs „Beweislast“ – formelle und materielle Beweislast.³⁷ Bei der materiellen Beweislast geht es nicht darum, wer eine Tatsache beweisen muss, sondern um eine Situation, in der nach Ausschöpfung aller Beweismittel bereits feststeht, dass eine Tatsache – aus welchen Gründen auch immer – nicht bewiesen werden kann.³⁸ Die einzig verbleibende Frage ist dann, wer den Nachteil aus dieser fehlenden Beweisbarkeit tragen muss. Auch wenn es dem Interesse der materiell beweisbelasteten Partei entsprechen wird, wenn durch die Beweisaufnahme der entsprechenden Tatsachen eine Non-liquet-Situation verhindert wird, ist im Rahmen der materiellen Beweislast da-

³² Dürig Beweismaß und -last im Asylrecht, 87; Müller-Glöge Kontrolle administrativer Immissionsprognosen, 39; näher zur Wirkungsweise der Fiktion Heinrich in: Heinrich FS Musielak, 231 (236 ff.); Musielak Grundlagen der Beweislast, 21 ff.; kritisch zur „Fiktions-theorie“ Nierhaus Beweismaß und Beweislast, 191 ff.

³³ Klein/Czajka Gutachten und Urteil im Verwaltungsprozeß, 187.

³⁴ Schoch/Schneider/Dawin VwGO, § 108 Rn. 88; Schoch/Schneider/Schneider VwVfG, § 24 Rn. 122; Nierhaus Beweismaß und Beweislast, 242.

³⁵ Greger Beweis und Wahrscheinlichkeit, 11 f.; Heinrich in: Heinrich FS Musielak, 231 (233).

³⁶ So z.B. VGH München Ur. v. 13.5.2004 – 20 B 02.2480, ZUR 2004, 364 (365); Kuhla/Hüttenbrink/Hüttenbrink Verwaltungsprozess, E Rn. 229 f.; Obermayer/Funke-Kaiser/Schenk VwVfG, § 24 Rn. 161; Külpmann DVBl 2019, 140 (144); Redeker NJW 1966, 1777 (1780).

³⁷ Kuhla/Hüttenbrink/Hüttenbrink Verwaltungsprozess, E Rn. 229 scheint sogar gar nicht mehr zwischen Feststellungslast und Beweisführungslast zu unterscheiden.

³⁸ BVerwG Ur. v. 28.3.2012 – 3 B 66/11, BeckRS 2012, 53671 (Rn. 10); Baumgärtel/Laumen/Prütting/Laumen Hdb. der Beweislast, Kap. 9 Rn. 10; Nierhaus BayVBl 1978, 745 (748); Spilker Behördliche Amtsermittlung, 90.

gegen irrelevant, wer für welche Tatsache welchen Beweis führen bzw. anregen muss.³⁹

III. Beweismaß

Von den Beweislasten zu unterscheiden ist das Beweismaß. Dieses wird im Rahmen der Beweiswürdigung relevant. Es bezeichnet die Qualität des subjektiven Urteils über das tatsächliche Vorhandensein der entscheidungserheblichen Fakten, mithin die Schwelle der Überzeugung des Gerichtes oder des jeweiligen Amtswalters der Exekutive.⁴⁰ Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine Tatsache nicht vorliegt, wenn das erforderliche Beweismaß nicht erreicht ist. Ist als Beweismaß die volle Überzeugung der Behörde oder des Gerichts notwendig und kann sich der jeweilige Rechtsanwender nicht vom Vorliegen einer Tatsache überzeugen, muss der in Frage stehende Tatbestand als nicht erfüllt angesehen werden. Das Beweismaß ist ebenso wie die materielle Beweislast abstrakt geregelt.⁴¹ Die Beweiswürdigung bezieht sich jedoch jeweils auf die einzelfallbezogenen konkreten Tatsachen, sodass das Erreichen des erforderlichen Beweismaßes auch eine Frage des Einzelfalls ist.⁴² Zu einer materiellen Beweislastentscheidung kommt es nur, wenn der Rechtsanwender im gleichen Maße davon ausgeht, dass eine Tatsache vorliegen wie nicht vorliegen könnte, wenn also im Rahmen der Beweiswürdigung der Sachverhalt nicht mit Gewissheit festgestellt werden konnte, sondern bzgl. des Bestehens oder Nichtbestehens eines Umstandes Ungewissheit verbleibt.⁴³ Die materielle Beweislast schließt somit zeitlich an die abgeschlossenen Beweiswürdigung an.

Tendenziell nimmt die Bedeutung der materiellen Beweislast ab, je mehr das Beweismaß abgesenkt wird, mithin ein geringerer Überzeugungsgrad ausreichend ist.⁴⁴ Lässt das Gesetz einen gewissen Grad an Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen einer Tatsache ausreichen, müssen nicht alle Zweifel ausgeräumt sein. Der Rechtsanwender kann die Norm in diesem Fall anwenden, auch wenn

³⁹ Dies verkennt z.B. der VGH München Urt. v. 13.5.2004 – 20 B 02.2480, NVwZ-RR 2006, 20 (Rn. 32), wenn er davon spricht, „dass derjenige, der sich auf die Verwertung von Abfällen beruft, dies (im Sinne der zumindest materiellen Beweislast) zu beweisen hat.“

⁴⁰ *Bettermann* in: Ständige Deputation des deutschen Juristentages, Referat DJT 1966, E 26; *Stelkens/Bonk/Sachs/Kallerhoff/Fellenberg VwVfG*, § 24 Rn. 20.

⁴¹ *Schoch/Schneider/Dawin VwGO*, § 108 Rn. 38; zur Beweislast als Abstrakt-generelle Regelung siehe im 2. Teil unter B.I.

⁴² *Laumen NJW* 2002, 3739 (3743); ausführlicher zum Beweismaß für die behördliche Tatsachenfeststellung *Schoch/Schneider/Schneider VwVfG*, § 24 Rn. 112 ff.

⁴³ *Martens StuW* 1981, 322 (326); *BVerwG Urt. v. 28.3.2012 – 3 B 66/11, BeckRS* 2012, 53671 (Rn. 10).

⁴⁴ *Schoch/Schneider/Schneider VwVfG*, § 24 Rn. 122; *Nierhaus BayVBl* 1978, 745 (750); *Glaser* in: *Dalibor u.a., Risiko im Recht*, 61 (71); *Martens StuW* 1981, 322 (327); näher dazu auch im 1. Teil unter C.II.2.

er nicht vollends vom Vorliegen der den Tatbestand ausfüllenden Umstände überzeugt ist. In diesem Fall bedarf es trotz einer gewissen Ungewissheit keiner materiellen Beweislastentscheidung.

Sachregister

- Abwehrrechte 73, 80
- Aktenvorlage 197, 224
- Allgemeine Handlungsfreiheit 67, 73, 85
- Amtsermittlungsgrundsatz *siehe* Untersuchungsgrundsatz
- Amtspflichten 126, 151
- Amtspflichtverletzung 126
- Anfang-Ende-Satz 163 f., 170
- Anfechtungsklage 60, 62, 64 f.
- Anscheinsbeweis 117, 177, 197
- Argumentationslast 210
- Ausnahmetatbestand 86, 89

- Baufreiheit 107
- Behauptungslast 210–212, 217 f.
- Behördenakten 196 f.
- Beibringungsgrundsatz *siehe* Verhandlungsgrundsatz
- Berufsbeamtentum 110
- Berufsfreiheit 85, 105
- Berufshaftung 127
- Berufspflichten 125, 129
- Beurteilungsspielraum 134, 137, 178
- Beweisantrag 153, 208, 227
- Beweisaufnahme 192
- beweisen 200
- Beweiserhebung 150, 154, 173, 195, 196, 230
- Beweisführungslast 219, *siehe auch* Beweislast, formelle
 - abstrakte 6
 - konkrete 6
- Beweislast 199
 - formelle 5 f., 144, 146, 200–202, 206–209, 212–215, 217–219, 221
 - materielle 7 f., 200, 212, 228
 - objektive *siehe* materielle
 - subjektive *siehe* formelle
- Beweislastentscheidung 50, 55–58, 62, 69 f., 104, 123, 131, 138 f., 200 f., 214–216
- Beweislastumkehr 116 f., 119 f., 122, 124 f., 127–130, 132
- Beweislastverteilung 40, 50, 52, 57, 61, f., 84, 111, 122, 127 f., 130, 222
 - Aufhebung Verwaltungsakt 99 f., 104
 - Dreieckskonstellationen 106 f.
 - Eingriffsverwaltung 74–76
 - Ermessen 96
 - Ermessensreduzierung 97 f.
 - Europarecht 77
 - formelle Mitwirkungslast 222–225
 - Güterabwägung 69, 71 f.
 - Klageart 63–66
 - Leistungsverwaltung 85, 87, 96
 - öffentlich-rechtlicher Vertrag 108
 - Regel-Ausnahme-Prinzip 46, 89 f.
 - Sonderrechtsverhältnis 110 f.
 - Sozialleistungen 96
 - Sphärentheorie 46, 91–94
 - vorläufiger Rechtsschutz 229
- Beweismaß 9, 33 f., 36 f., 91, 161 f., 184
- Beweismittel 169, 172
- Beweisschwierigkeiten 119
- Beweisvereitelung 121–123, 125, 186
- Beweisverfahren 150
- Beweiswürdigung 32, 36, 94, 122, 124, 160 f., 186

- Covid-19 Pandemie 148

- Darlegungslast 213–215, 217, *siehe auch* Behauptungslast

- Daseinsvorsorge 82
 Dispositionsgrundsatz 205 f.
 Dreieckskonstellation 105
 Drittanfechtungsklage 105

 Effizienz 151, 169, 198
 Eilverfahren 70, 228
 Eingriff 60 f., 65, 73 f., 80
 Eingriffsverwaltung 44, 47, 60, 165 f.
 Einschätzungsprärogative 76
 – naturschutzfachliche 135, 137
 Erkenntnisdefizit 134, 137–140,
 147–149
 Erlaubnis 85 f.
 Ermessen 58, 73, 79, 96, 150 f., 168
 – intendiertes 98
 – Reduzierung auf Null 97
 Ermessensentscheidung 78
 Ermessensfehler 80
 Ermessensspielraum 79

 Fahrerlaubnis 94
 Fehlersuche 172, 201
 Feststellungslast *siehe* Beweislast,
 materielle
 Freiheitsrechte 73 f., 85
 Funktionsgrenzen 134, 136, 138,
 141

 Gebundene Entscheidung 78, 85
 Gefahrenabwehr 72, 84
 Gemeinwohl 104
 Genehmigung 87, 95, 105
 – Baurecht 86, 106
 – Immissionsschutzrecht 88
 – Umweltrecht 31
 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
siehe Rechtsstaatsprinzip,
 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
 Gewaltenteilungsprinzip 22, 63, 175,
 179, 193, 207
 Gewerbefreiheit 85
 Gewissensfreiheit 90
 Grundrechtsbindung 44, 71
 Grundsatz des Forderns 95
 Günstig 46, 49, 65, 108, 225
 Günstigkeitsprinzip *siehe*
 Normbegünstigungsprinzip

 Hinweispflicht 24, 191

 In dubio pro auctoritate 66, 68
 In dubio pro libertate 66–68
 In dubio pro ratione legis 70, 72

 Klagebegehren 172, 180, 205
 Kontrolldichte 134 f., 138 f., 141, 178,
 193 f., 204
 Kontrollfunktion 22, 46, 63, 79, 98,
 134, 139, 167, 191, 193
 Kooperationsmaxime *siehe* kooperative
 Amtsermittlung
 Kooperative Amtsermittlung 31

 Leistungsrechte 82
 Leistungsverwaltung 44, 81–84, 165 f.
 Letztentscheidungsbefugnis 133, 140 f.,
 178

 Massenverfahren 29, 173, 194
 Mittelbare Drittwirkung 44
 Mitwirkung 30, 155 f., 164 f., 168,
 183 f., 188 f., 201, 204, 209, 213
 – Steuerrecht 157
 Mitwirkungslast 156, 159, 169, 179,
 187, 199, 202, 209
 – formelle 213, 218, 221 f., 224,
 226 f., 230
 – materielle 181
 – Nichtbeachtung 160, 166, 170, 184,
 186, 203, 208, 211, 215 f.
 – Verwaltungsprozess 182
 – Verwaltungsverfahren 158
 – vorläufiger Rechtsschutz 229 f.
 Mitwirkungspflicht 156, 162 f., 167,
 180 f.
 Mitwirkungspllicht 157
 Mitwirkungsrecht 179
 Modifizierte Subjektstheorie 53

 Nachbarklage 47, 105
 Nachteil 7, 59
 Nachvollziehende Amtsermittlung 167
 Negativbeweis 119
 Non-liquet 51, 55, 59, 138, 147, 149
 – Begriff 7

- Normbegünstigungsprinzip 40–46, 48,
76, 83, 108, 117, 129
- Normentheorie *siehe*
Normbegünstigungsprinzip
- Öffentliche Interessen 19, 45
- Öffentlich-rechtlicher Vertrag 107 f.,
155
- Organisationspflicht 127 f.
- Präklusion 168, 184 f.
- Praktische Konkordanz 90
- Präventives Verbot mit
Erlaubnisvorbehalt 84 f., 87
- Produzentenhaftung 120
- Prognoseentscheidung 71
- Prozessmaxime *siehe*
Untersuchungsgrundsatz oder
Verhandlungsgrundsatz
- Rechtmäßigkeitsvermutung 62
- Rechtsfortbildung 118, 132
- Rechtsschutz 50
- Rechtsschutzgarantie 23, 56, 68, 140
- Rechtsstaatsprinzip 19, 54, 73, 94, 118,
123
- Europarecht 15
 - Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
207
 - Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 19,
74, 80, 102, 150, 156
- Regel-Ausnahme-Prinzip 89–91
- Repressives Verbot mit
Befreiungsvorbehalt 84, 86 f.
- Revisionsgrund 185
- Rotmilan-Beschluss 135, 137, 140 f.
- Sachtypischer Beweisnotstand 119
- Sachverhaltsermittlung 28 f., 56, 135,
145, 154, 161, 164, 167 f., 170, 175,
182, 190, 194 f., 197, 203 f., 217,
223
- durch die Behörde 30
 - Verwaltungsprozess 34, 35, 171,
172–174, 188 f., 227
 - Verwaltungsverfahren 149–151,
153, 226
 - vorläufiger Rechtsschutz 229
- Selbstbindung der Verwaltung 79, 97
- Soll-Vorschrift 98
- Sonderrechtsverhältnis 109 f.
- Sozialstaat 82
- Sozialstaatsprinzip 95
- Sphärengedanke 92 f., 121, 162
- Streikrecht 109
- Substantiierungslast 212 f., 217, 218
- Technische Anleitung 152
- Teilhabe 82
- Tötungsverbot 136
- Über-/Unterordnungsverhältnis 43,
53 f., 73, 107, 109
- Unbestimmter Rechtsbegriff 134, 152
- Unionsrecht 15, 78
- Unschuldsvermutung 48
- Untersuchungsgrundsatz 137, 147, 149,
156, 164, 166, 169, 187, 205, 207,
209, 217
- europäisches Verwaltungsrecht 15
 - Herleitung 18–20, 22–24
 - Inhalt 28, 35, 170, 173 f., 187
 - Prozessmaxime 14, 144, 176, 199,
206
 - Strafverfahren 16, 56
 - Verwaltungsprozess 22 f.
 - Verwaltungsverfahren 19–21, 28
- Vergleichsvertrag 155
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 151
- Verhandlungsgrundsatz 13 f., 176
- Prozessmaxime 12
- Vermutung
- gesetzliche 115 f., 177
 - tatsächliche 117, 177
- Vermutungen 155
- gesetzliche 154
- Verpflichtungsklage 63 f.
- Vertrauen 102 f.
- Verwaltungsakt 60, 99
- begünstigend 101, 103
 - Rücknahme 99 f.
 - Widerruf 99, 101, 103
- Verwaltungsvorschriften 132, 152, 177
- Vorbehalt des Gesetzes 51, 82
- Vorlagepflicht 120

Wahrheit

- formelle 26 f.
- materielle 26 f.
- prozessuale 27, 35

Wehrpflicht 90

Wesentlichkeitsgrundsatz 50, 140

Wirtschaftlichkeit 151, 173

Wissen 190