

Grundzüge der Sachverhaltsermittlung im Verwaltungsverfahren

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung ist zumeist Ergebnis eines gesetzlich geregelten Verwaltungsverfahrens, eines Prozesses der Informationsgewinnung und -verarbeitung. In diesem Prozess erfolgt die Aufklärung des Sachverhalts, die Ermittlung der für ihn geltenden Rechtssätze, ihre Auslegung, die Subsumtion sowie – zumeist in Form eines Bescheids – die Abschlussverfügung.

Studierende an Hochschulen mit verwaltungsrechtlich geprägten Studiengängen lernen zumeist nur das Aufspüren der einschlägigen Normen, ihre Auslegung sowie die Subsumtion eines „fertigen Sachverhalts“ unter die Norm, also das Anfertigen eines Gutachtens und erforderlichenfalls die Umsetzungen dessen in einen Bescheid. Die Sachverhaltsarbeit ist aber wichtige Arbeit, denn das beste Gutachten und die besten Bescheidbegründungen sind wertlos, wenn sie auf einem unzutreffenden Sachverhalt beruhen. In dem dreistufigen Arbeitsgang „Sachverhaltsermittlung, Gutachten, Bescheid“ ist der Sachverhalt das grundlegende Element.

I. Sachverhaltsbegriff

Sachverhalt in diesem Sinne sind die zur Subsumtion unter die anzuwendenden Rechtsnormen erforderlichen Tatsachen, also das was § 39 Abs. 1 LVwVfG (§ 35 Abs. 1 SGB X, § 121 Abs. 1 AO) mit „wesentlichen tatsächlichen Gründen“ meint.¹ Diesen so definierten Sachverhalt gibt es bei Verfahrensbeginn nicht, zumeist liegt zunächst ein ungeordneter Rohsachverhalt vor.

II. Sachverhaltsentstehung

Der Rohsachverhalt wird auf sehr unterschiedliche Arten an die Verwaltung herangetragen, Anträge, Anzeigen, Mitteilungen von Verbänden, Berichte von Behörden, Medienberichte, eigene Wahrnehmungen und anderes mehr tauchen auf. Er löst den Beginn des Verwaltungsverfahrens im Sinne von § 22 LVwVfG (§ 18 SGB X, § 86 AO) aus, welcher grundsätzlich im Ermessen der Behörde liegt, es sei denn, diese muss auf Antrag oder von Amts wegen tätig werden oder sie darf nur auf Antrag tätig werden.

1. Arten des Rohsachverhalts

Der Rohsachverhalt weist zum endgültigen Sachverhalt eine Reihe von Unterschieden auf, die allein oder gemeinsam auftreten können.

a) Überflüssiger Sachverhalt

Der Rohsachverhalt enthält mitunter mehr Tatsachen als zur Subsumtion nötig sind, diese werden durch den Subsumtionsvorgang ausgeschieden.

Beispiel: A ist von Beruf selbständiger Fensterputzer. Er hat wiederholt vom Fenster aus Wohnungsinhaberinnen exhibitionistisch belästigt. In den letzten Monaten hat er den Unterhalt für

¹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 39 Rn. 49; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 39 Rn. 18a.

die geschiedene kranke Ehefrau, wie diese bezeugt, nicht bezahlt. Für die Subsumtion unter den Begriff der Unzuverlässigkeit in § 35 Abs. 1 GewO ist die mangelnde Unterhaltszahlung ohne Bedeutung, da die zivilrechtlich gebotene Unterhaltszahlung nicht zu den das Gewerbe berührenden Regeln zählt. Sie gehört daher auch nicht zum Sachverhalt.

b) Unvollständiger Sachverhalt

Der Rohsachverhalt enthält bisweilen weniger Tatsachen als zur Subsumtion benötigt werden, diese müssen dann noch ermittelt werden.

Beispiel: In einer Anzeige wird auf Ölfässer aufmerksam gemacht, die auf einem Grundstück auslaufen. Bei der Subsumtion unter § 4 Abs. 3 BBodSchG kann zwar die Gefahr für das Schutzgut Boden festgestellt werden, der verursachende Pflichtige bzw. Störer ist jedoch nicht subsumierbar, da er noch nicht bekannt ist. Hier ist der Sachverhalt zunächst unvollständig.

c) Zweifelbehafteter Sachverhalt

Der Rohsachverhalt enthält anscheinend alle zur Subsumtion notwendigen Tatsachen, sie beruhen jedoch teils auf Behauptungen, die nicht überzeugen. Die zweifelbehafteten „Tatsachen“ werden deshalb erst noch ermittelt werden müssen.

Beispiel: Laut Mitteilung des Verbandes der Kraftdroshkenunternehmer an die Behörde ist der selbstfahrende Taxiunternehmer M Gewohnheitstrinker. Bei Subsumtion unter § 13 Abs. 1 Nr. 2 PBefG läge die Unzuverlässigkeit vor, was zum Widerruf der Konzession nach § 25 PBefG führt. Die bloße Behauptung der Tatsache durch einen Verband überzeugt aber nicht.

2. Endsachverhalt

Ist die Ermittlungsarbeit abgeschlossen, liegt ein Endsachverhalt vor. Erlaubt er eine tragfähige Subsumtion, kann die angestrebte Maßnahme ins Werk gesetzt werden, andernfalls muss sie unterbleiben.

III. Untersuchungsgrundsatz

Sachverhaltsermittlung ist Aufgabe der Behörde, es gilt der Untersuchungsgrundsatz nach § 24 Abs. 1 LVwVfG (§ 20 Abs. 1 SGB X, § 88 Abs. 1 AO). Im Verwaltungsverfahren ist also von Amts wegen zu untersuchen, im Gegensatz zum Zivilrecht, wo überwiegend der Beibringungsgrundsatz gilt, die Parteien also die notwendigen Tatsachen beibringen müssen.²

1. Entscheidungsreife

Der Bearbeiter bzw. die Bearbeiterin muss die Entscheidungsreife herstellen, das heißt die zur Entscheidung über die Verwaltungsmaßnahme als herbeizuführender Rechtsfolge notwendigen Subsumtionstatsachen auf ihr Feststehen oder Nichtfeststehen hin aufklären, so dass die Maßnahme ergriffen oder unterlassen werden kann bzw. muss. Das Ziel dieser Ermittlungstätigkeit ist, einen Grad an Wahrscheinlichkeit hinsichtlich des Vorhandenseins der Tatsachen herzustellen, so dass die bearbeitende Person von deren Existenz überzeugt ist, kein vernünftiger, die Lebensverhältnisse überschauender Mensch also daran noch Zweifel hat.³ Nach § 24 Abs. 2 LVwVfG (§ 20 Abs. 2 SGB X, §

² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 24 Rn. 1; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 24 Rn. 2.

³ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 24 Rn. 33; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 24 Rn. 20.

88 Abs. 2 AO) hat die Behörde alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen. Zweifel und Überzeugung sind allerdings relative Begriffe.

Je nach Art und Stufe des Verwaltungsverfahrens bestehen Unterschiede in der notwendigen Überzeugungstiefe. Häufig ist im Ausgangsverfahren mit dem Kriterium des Hinreichenden ein niedrigerer Grad an Wahrscheinlichkeit angezeigt als im Widerspruchsverfahren.⁴ Dies gilt oft deshalb, weil das Ausgangsverfahren die Reaktions- und Vollzugsebene der Verwaltung ist, auf der allein schon der Zeitdruck eine überragende Rolle spielt, während im anschließenden Widerspruchsverfahren eine zeitlich entspanntere Nachschau möglich ist, ähnlich der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung. Eine weitere Differenzierung wird innerhalb der einzelnen Verwaltungszweige vorzunehmen sein. In der Leistungs- und der Abgabenverwaltung gelten andere Grade als in der Ordnungsverwaltung.

Bei der Gefahrenabwehr mittels Ordnungsverfügungen wird dies besonders deutlich. Ist zur Abwendung einer konkreten Gefahrensituation eine Eilmaßnahme geboten, so kann die an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit nicht durch ein umfangreiches bzw. langwieriges Gutachten herbeigeführt werden. Die unterschiedlichen Gefahrbegriffe und Gefahrengrade spielen dabei eine nicht unerhebliche Rolle.

Im Bereich der Leistungsverwaltung wird ebenfalls unterschieden werden müssen. Ein Zeitdruck entfällt hier in der Regel. Dafür wird der Wert der Leistung die Ermittlungsintensität beeinflussen. In ähnlicher Weise wird die Abgabenverwaltung verfahren, auch hier wird der materielle Wert der Abgaben von Bedeutung sein.⁵

2. Ermittlungsgebot

In dem durch Norm, Zeit und Bedeutung der Sache vorgegebenen Rahmen müssen alle Tatsachen ermittelt werden. Hier besteht kein Entschließungsermessen, auch dann nicht, wenn die Rechtsgrundlage der Maßnahme Ermessen einräumt.⁶ Dieses Ermessen darf vielmehr erst nach Ermittlung des Sachverhalts, also bei Vorliegen aller Tatbestandsmerkmale der Norm nach Subsumtion der Tatsachen ausgeübt werden.

Beispiel: Liegen Anzeichen für die Standunsicherheit einer baulichen Anlage vor, so kann nicht mit dem Argument, die jeweilige Landesbauordnung wie etwa mit §§ 47 Abs. 1 und 13 LBO BW gewähre Entschließungsermessen und man werde nicht einschreiten, eine Untersuchung der Standunsicherheit unterbleiben. Es müssen vielmehr Ermittlungen aufgenommen werden.

Das oben beschriebene Stufenverhältnis mit Blick auf die Widerspruchsbehörde darf nicht so verstanden werden, dass die Ausgangsbehörde trotz lückenhaften Sachverhalts mit der Vorstellung, dass die nächsthöhere Instanz diese Lücke schon schließen werde, entscheiden kann. Es geht hier lediglich um den Grad der Wahrscheinlichkeit.

Beispiel: Nach einem Hangrutsch eines bebauten Grundstücks könnte die Ursache in einer falschen Bepflanzung durch den Eigentümer oder einer falschen Erschließungsarbeit – quer zum Hang laufende Drainagewege – durch den Werkunternehmer liegen. Auf eine diesbezügliche Untersuchung darf hier nicht mit dem Argument verzichtet werden, ein erneuter Hangrutsch könne durch eine Ordnungsverfügung etwa nach § 47 Abs. 1 LBO BW gegen den Eigentümer im Sinne von § 7 PolG verhindert, alles weitere könne im Widerspruchsverfahren geprüft werden. Hier ist

⁴ Berg, Verwaltung 1976, 178 ff.; vgl. auch Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 24 Rn. 33.

⁵ Berg, Verwaltung 1976, 171; Tipke, Verwaltungsarchiv 1969, 140.

⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 24 Rn. 18; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 24 Rn. 26.

möglicherweise mit dem Unternehmer ein weiterer Pflichtiger bzw. Störer nach § 6 Abs. 1 PolG vorhanden, was schon die Ausgangsbehörde untersuchen muss.

Überdies sind Einzelfallermittlungen geboten. Eine typisierende Sachverhaltsbetrachtung widerspricht in der Regel § 24 Abs. 2 LVwVfG Abs. 1 (§ 20 Abs. 2 SGB X, § 88 Abs. 2 AO).⁷

Beispiel: Bei Prüfung der Zulässigkeit eines nicht privilegierten Bauvorhabens im Außenbereich darf nicht stereotyp von der Beeinträchtigung der natürlichen Eigenart der Landschaft im Sinne des § 35 Abs. 3 BauGB ausgegangen werden. Es müssen vielmehr in jedem Einzelfall die Umstände, wie umliegende Bebauung, Bewuchs und anderes mehr festgestellt werden.

IV. Ermittlungstätigkeit

Die Ermittlungstätigkeit hat das Ziel, einen Sachverhalt zu generieren, Sachverhaltslücken zu schließen bzw. endgültig festzustellen oder auch Zweifel des Bearbeiters bzw. der Bearbeiterin an einer oder mehreren Tatsachen zu beseitigen bzw. zu verdichten.

1. Beweis von Tatsachen

Die Ermittlungstätigkeit besteht zur Hauptsache in der Erhebung von Beweisen im Sinne von § 26 Abs. 1 LVwVfG (§ 21 Abs. 1 SGB X, § 92 AO). Gegenstand des Beweises sind nur Tatsachen, nicht aber die Bewertung von Tatsachen und erst recht nicht rechtliche Schlussfolgerungen. Es ist zu unterscheiden zwischen inneren und äußeren Tatsachen. Innere Tatsachen wie etwa Kenntnisse oder Absichten können in der Regel nicht unmittelbar bewiesen werden. Auf ihr Vorhandensein wird durch Hilfstatsachen sogenannte Indizien geschlossen, welche einem unmittelbaren Beweis zugänglich sind.⁸

Manche Tatsachen können als offenkundig feststehend angesehen werden, so dass es eines Beweises nicht bedarf. Zu diesen Tatsachen zählen zum einen die allgemeinkundigen Tatsachen, die der Öffentlichkeit bekannt oder durch allgemein zugängliche zuverlässige Informationsquellen erfahrbar sind.⁹

Beispiel: Im Bauantrag auf Erweiterung einer Gaststätte in der Nähe eines Freilichtmuseums wird auf die Höhe der Besucherzahl dieses Museums hingewiesen. Zweifel daran sind nicht angebracht, wenn allgemein bekannt ist, dass die Besucherzahl mit ca. 500 000 sehr hoch ist.

Zum anderen gehören hierhin die behördenkundigen Tatsachen, die ein Amtswalter aus amtlichen Quellen wie Akten kennt.

Beispiel: Bei der Ermittlung der Wirkung einer Zwangsgeldhöhe können auf aus anderen Akten der Behörde bekannte Verstöße des Beteiligten zurückgegriffen werden.

Subsumtionsfähige, also nicht beweisbedürftige Tatsachen können auch auf sog. gesetzlichen Vermutungen beruhen, wie etwa § 41 Abs. 2 LVwVfG zeigt. Allerdings kann die Vermutung durch den Beweis des Gegenteils erschüttert werden.

Eine Tatsache muss auch dann nicht bewiesen werden, wenn sie bereits dem ersten Anschein nach feststeht. Dies ist bei typischen Geschehensabläufen der Fall, die nach allgemeiner

⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 24 Rn. 54; vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 24 Rn. 33.

⁸ Brandt/Sachs, Handbuch des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozesses, 3. Aufl. 2008, B Rn. 133.

⁹ BVerwG, DVBl 1983, 35; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 24 Rn. 22.

Lebenserfahrung auf bestimmte Ursachen hinweisen wie beim Pegelstand infolge Starkregens, es sei denn, es besteht im konkreten Fall nachweislich die ernsthafte Möglichkeit eines abweichenden Geschehensablaufes.¹⁰

Schließlich ist ein Beweis überflüssig, wenn eine zweifelhafte Tatsache trotz Zweifels als wahr unterstellt werden kann und gleichwohl die Voraussetzungen der betreffenden Vorschrift nicht erfüllt sind.¹¹

Beispiel: Bei Erlass einer Rücknahmeverfügung nach § 48 Abs. 2 LVwVfG Anfang Mai 2019 ist nicht sicher, ob die Behörde bereits im Februar oder erst im April 2018 von den die Rücknahme rechtfertigenden Gründen Kenntnis gehabt hat. Eine Beweisaufnahme durch Anhörung von Zeugen ist überflüssig. Selbst wenn der spätere Termin unterstellt wird, so ist immer noch mehr als ein Jahr bis zur Rücknahme vergangen, so dass deren Voraussetzungen wegen § 48 Abs. 4 LVwVfG nicht gegeben sind.

Alle anderen Tatsachen sind bei Zweifel mittels des Einsatzes von Beweismitteln festzustellen, die Zweifel sind auszuräumen.

2. Beweismittel

§ 26 Abs. 1 LVwVfG (§ 21 Abs. 1 SGB X, § 92 AO) enthält eine nicht abschließende Aufzählung einiger Beweismittel, die zur Tatsachenfeststellung herangezogen werden können.

a) Einholung von Auskünften jeder Art

Auskünfte sind mündliche oder schriftliche Bekundungen über Tatsachen durch amtliche Stellen oder Privatpersonen, die nicht Beteiligte, Zeugen oder Sachverständige sind.¹²

Beispiele: Anfrage der unteren Bauaufsichtsbehörde beim Landwirtschaftsamt über die Anzahl der Nebenerwerbslandwirte oder auch Anfrage durch den Träger der Straßenbaulast bei einem Taxiunternehmer zur Verkehrssicherheit der Standplätze.

b) Anhörung oder schriftliche Äußerung von Beteiligten

Die Anhörung zu Beweis Zwecken ist von der nach § 28 LVwVfG (§ 24 SGB X, § 91 AO) zu unterscheiden. Letztere findet auch dann statt, wenn der Sachverhalt feststeht, sie ist Ausdruck des rechtlichen Gehörs, nicht der Sachverhaltsermittlung. Beide Arten der Anhörung können aber zusammenfallen.¹³

Beispiel: Anfrage bei einem Transportunternehmen, ob er Eigentümer der von seinem LKW herabgefallen gefährlichen Chemikalienfässer ist.

c) Vernehmung oder schriftliche Äußerung von Zeugen

Zeugen sind Personen, die ihr Wissen über bestimmte Vorgänge bekunden. Als Zeugen kommen beteiligte Dritte und auch Amtspersonen nicht beteiligter Behörden in Betracht, letztere benötigen in der Regel eine Aussagegenehmigung nach § 37 BeamStG. Eine besondere Art Zeuge ist der Zeuge

¹⁰ VGH BW, DVBl. 1990, 537; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 24 Rn. 52.

¹¹ Brandt/Sachs, Handbuch des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozesses, B Rn. 151.

¹² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 26 Rn. 36; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 26 Rn. 16.

¹³ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 26 Rn. 43; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 26 Rn. 19.

vom Hörensagen, der über ihm bekanntgewordene fremde Wahrnehmungen Auskunft gibt. Bedarf es zur Wahrnehmung der Tatsachen einer besonderen Sachkunde, so handelt es sich um einen sachverständigen Zeugen.¹⁴

Beispiel: Aussage eines Bauaufsehers, dass ohne die erforderliche Gerüstsicherung gebaut wird.

d) Vernehmung oder schriftliche Äußerung von Sachverständigen

Der Sachverständige vermittelt Behörden Fachwissen, mittels dessen mit Blick auf Tatsachen die richtigen Schlüsse gezogen werden können. Der Sachverständige kann eine natürliche oder eine juristische Person des Privatrechts etwa der TÜV, aber auch ein Bediensteter einer Behörde sein beispielsweise der Kreisbaumeister.¹⁵

Beispiel: Anfertigung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens zur Feststellung der Verkehrstauglichkeit. Der Sachverständige legt die Leberwerte, die psychische Verfassung und das Reaktionsvermögen der Beteiligten dar, der Bearbeiter zieht daraus den Schluss auf die Ungeeignetheit im Sinne von § 11 FeV.

Von Beteiligten eingeholte Privatgutachten sind keine Sachverständigengutachten im Sinne des Gesetzes, sondern lediglich Beteiligtenvortrag, an den die Behörde nicht gebunden ist. Sie ist allerdings auch nicht daran gehindert, einem Privatgutachten zu folgen, wenn sie es für überzeugend hält.

e) Beiziehung von Urkunden und Akten

Urkunden sind private oder öffentliche schriftliche Verkörperungen von Gedanken. Akten sind nach sachlichen Gesichtspunkten ausgesuchte Urkunden.¹⁶

Beispiel: Vorlage einer Baugenehmigung zum Beweis der formellen Legalität einer baulichen Anlage.

f) Augenscheinseinnahme

Unter Augenscheinseinnahme versteht man die unmittelbare Sinneswahrnehmung durch die Entscheidungsperson hinsichtlich der äußeren Beschaffenheit einer Tatsache. Darunter fallen sehen, tasten, riechen, schmecken, hören usw.

Beispiel: Die Sachbearbeiterin schaut sich die Lage eines Grundstücks selbst an, um zu beurteilen, ob es noch im Zusammenhang mit einem bebauten Ortsteil oder im Außenbereich gemäß §§ 34 bzw. 35 BauGB liegt.

3. Beweisverfahren

Die Auswahl der vorstehend genannten Beweismittel unterliegt keinen vorgeschriebenen Verfahrensregeln, sondern steht gem. § 26 Abs. 1 LVwVfG (§ 21 Abs. 1 SGB X, § 92 AO) im pflichtgemäßen Ermessen der ermittelnden Behörde. Dabei handelt es sich lediglich um ein Auswahlermessen, nicht um ein Entschließungsermessen, denn gem. § 24 LVwVfG (§ 20 Abs. 1 SGB X, § 88 Abs. 1 AO) ist die Behörde zu Ermittlungen verpflichtet. Die Ausübung des Ermessens richtet sich

¹⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 26 Rn. 23; BVerwG, NJW 1986, 2268.

¹⁵ BVerwGE 45, 248; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 26 Rn. 27.

¹⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 26 Rn. 33; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 26 Rn. 89.

nach § 40 LVwVfG (§ 39 Abs. 1 SGB I, § 5 AO). Beweismittel dürfen also nur entsprechend dem Zweck der Beweisaufnahme eingesetzt werden und beim Einsatz sind die gesetzlichen Grenzen zu beachten, was insbesondere die Grundrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit meint, anderenfalls liegt ein Ermessens Fehlgebrauch bzw. eine Ermessensüberschreitung vor.¹⁷

Ein Ermessens Fehlgebrauch ist insbesondere dann zu bejahen, wenn dem Einsatz eines Beweismittels sachfremde Erwägungen zugrunde liegen. Sachfremd ist es, bei Entscheidungsunlust zunächst einmal Gutachten einzuholen.

Beispiel: Möchte jemand ein Wohnhaus im Außenbereich gegenüber einem stark emittierenden landwirtschaftlichen Betrieb errichten, so ist es sicherlich sachfremd, ein Immissionsschutzgutachten einzuholen, wenn diesem nicht privilegierten Vorhaben verschiedene andere öffentliche Belange entgegenstehen, es also ohnehin nicht gebaut werden könnte.

Das Ermessen im Beweisverfahren ist durch verschiedene gesetzliche Bestimmungen begrenzt. Nach Art. 1 GG sind bestimmte Arten von Beweisaufnahmen unzulässig wie heimliches „Anhören“ der Aussagen eines Beteiligten oder Zeugen, „Intimbefragung“ von Beteiligten oder Zeugen, Anwendung von List, Drohung oder Täuschung bei Befragung von Beteiligten oder Zeugen. § 4 ff. VwVfG lässt im Wege der Amtshilfe das Einholen von Auskünften, Gutachten sowie das Beiziehen von Urkunden und Akten bei anderen Behörden nur in den in diesen Vorschriften festgelegten Grenzen zu. Eidesabnahmen im Verwaltungsverfahren sind bis auf gesetzlich vorgesehene Ausnahmen wie beispielweise nach § 22 Abs. 2 SGB X – auch im Wege der Gerichtshilfe – unzulässig. Nach § 27 VwVfG (§ 23 SGB X, § 95 AO) kann unter engen Voraussetzungen allenfalls eine Versicherung an Eides Statt abgenommen werden, nämlich nur dann, wenn diese gesetzlich vorgesehen ist, wie in § 5 StVG.¹⁸ Die wichtigste gesetzliche Grenze ist jedoch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus Art. 20 Abs. 3 GG. Danach muss das Beweismittel geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Beispiel: Bloßes Hören ist zur Feststellung der Lärmintensität eines geräuschverursachenden Betriebes im Sinne von § 22 BImSchG mangels Genauigkeit in der Regel ungeeignet, geeignet wäre hier ein Gutachten der Landesanstalt für Umweltschutz. Die Feststellung der Standunsicherheit durch einen Gutachter hingegen ist nicht immer erforderlich, da die Baumeister der Behörden über genügend eigene Sachkunde verfügen.

Werden Beweise mit Ausnahme bei der Verhältnismäßigkeit unter Verstoß gegen diese Grenzen erbracht, so besteht für sie ein Verwertungsverbot.¹⁹

4. Mitwirkungspflicht

§ 26 LVwVfG (§ 21 SGB X, § 92 AO) ist die Rechtsgrundlage zur Anwendung von Beweismitteln, er ist aber keine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass eines gegebenenfalls auch vollstreckbaren Verwaltungsakts zur Erzwingung der Beweismittel. Es ist keine Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten vorhanden, somit besteht keine entsprechende Möglichkeit.

Den Beteiligten trifft nach § 26 Abs. 2 LVwVfG (§ 21 Abs. 2 SGB X, § 90 AO) aber eine Mitwirkungspflicht.²⁰ Strengere Pflichten können nur durch besondere gesetzliche Regelungen festgelegt werden.

¹⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 26 Rn. 5; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 26 Rn. 19.

¹⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 27 Rn. 3; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 27 Rn. 5.

¹⁹ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 26 Rn. 13; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 24 Rn. 32 f.

²⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 26 Rn. 44; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 26 Rn. 40.

Für zulassungsbedürftige umweltrelevante Vorhaben sind allerdings sehr weitgehende Mitwirkungspflichten geregelt. Den Zulassungsanträgen müssen umfangreiche Unterlagen beigelegt werden, in denen vom Vorhabenträger ermittelte Tatsachen zumeist unter Einschaltung spezialisierter Sachverständiger zusammengetragen werden, die dann von der Verwaltung zu überprüfen sind. Gemäß § 53 LBO BW sind für die Durchführung eines Baugenehmigungsverfahrens alle erforderlichen Unterlagen einzureichen und auch vom Entwurfsverfasser zu unterschreiben. Für die Standsicherheit und damit für die Windbelastung ist beispielsweise ein statisches Gutachten zu erstellen. Nach § 10 BImSchG i.V.m. §§ 4 ff. 9. BImSchV bzw. § 19 BImSchG i.V.m. § 24 9. BImSchV sind bei genehmigungsbedürftigen BImSchG-Anlagen alle Unterlagen zu erarbeiten, die zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen erforderlich sind, und damit auch diejenigen, die etwa der Anpassung an die Phänomene des Klimawandels dienen. Gemäß § 73 Abs. 1 LVwVfG muss bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben ein Plan mit Zeichnungen und Erläuterungen eingereicht werden, die das Vorhaben, seinen Anlass und die vom Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen. Notwendig ist die Darlegung aller wesentlichen Aspekte des Vorhabens, insbesondere der baulichen, technischen und ökologischen, ohne deren Kenntnis eine Beurteilung nicht möglich ist.²¹

5. Beweiswürdigung

Die Überzeugung vom Vorliegen einer Tatsache wird durch Würdigung der zu den einzelnen Beweisthemen erhobenen Beweise gewonnen. Es gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung, starre Beweisregeln gibt es nicht. Eine Würdigung von Beweisen erfordert auch psychologisches und naturwissenschaftliches Wissen sowie Einfühlungsvermögen. Selbstverständlich hat die Würdigung den Regeln der Logik zu folgen. Die Prüfung der Beweismittel erfolgt unter Zugrundelegung ihres Aussageinhalts, ihres Aussagewerts und ihrer Überzeugungskraft. Dabei muss konkret argumentiert werden, weshalb eigene Zweifel fortbestehen bzw. ausgeräumt sind. Diese Argumentation ist gegebenenfalls Teil der Begründung des Verwaltungsakts nach § 39 LVwVfG (§ 35 SGB X, § 121 AO).

a) Mangelnde Mitwirkung

Kommt der Beteiligte seiner Mitwirkungspflicht nicht nach, so kann je nach Art der speziellen Verwaltungsentscheidung vom Vorliegen der zweifelhaften Tatsache oder vom Nichtvorliegen der zweifelhaften Tatsache ausgegangen werden.²² Eine spezialgesetzliche Regelung dieses Grundsatzes findet sich in § 66 SGB I. Er gilt für alle den Beteiligten „verfügbare“ Beweismittel, wobei natürlich insbesondere dessen eigene Aussage im Rahmen seiner Anhörung von Bedeutung ist.

Beispiele: Weigert sich der Sozialhilfe begehrende Antragsteller, eine ihm mögliche Aussage über seine Vermögensverhältnisse zu machen, so kann vom Vorhandensein einzusetzenden Vermögens bei ihm ausgegangen werden. Ist zweifelhaft, ob bei einer baulichen Anlage formelle Baurechtswidrigkeit gegeben ist, weil in den Akten die Genehmigung fehlt, aber der Beteiligte behauptet, er habe eine Baugenehmigung, so kann von ihrem Nichtvorhandensein ausgegangen werden, wenn der Beteiligte sich weigert, sie vorzulegen.

Der oben genannte Grundsatz gilt ferner dann, wenn sich der Eigentümer trotz Bestehens eines gegen ihn gerichteten Verdachts weigert, Wohnung oder Grundstück zwecks Augenscheineinnahme betreten zu lassen oder bei der Erstellung eines Sachverständigengutachtens mitzuwirken.

²¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 73 Rn. 15; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 73 Rn. 17.

²² Brandt/Sachs, Handbuch des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozesses, B Rn. 159.

Beispiele: Hat Jemand eine Abfallablagerung auf einem fremden Grundstück angezeigt, dann muss die Behörde von ihrem Vorhandensein ausgehen, wenn ihr ein Betreten des Grundstücks zu Untersuchungszwecken durch den Eigentümer verweigert wird. Weigert sich ein Beteiligter, bei Vermutung einer Ungeeignetheit zum Führen eines Kraftfahrzeuges im Sinne von § 11 FeV einem medizinischen-psychologischen Gutachten zu unterziehen, so kann seine Ungeeignetheit unterstellt werden.

In allen diesen Fällen darf aber keine schematische Betrachtung vorgenommen werden, sondern es müssen die Einzelumstände der „Weigerung“ bedacht werden.

b) Würdigungsregeln

Liegen Beweismittel zum Beweisthema vor, so können bzw. müssen sie im Einzelnen gewürdigt werden.

Aussagen von den Beteiligten nahestehenden oder am Verfahrensausgang interessierten Zeugen sind schwache Beweismittel mit vielen persönlichen und sachlichen Fehlerquellen. Bei Aussagen im Rahmen von Beteiligtenanhörung und Zeugenvernahme sollen berücksichtigt werden körperliche und geistige Fähigkeit zur Wahrnehmung der bekundeten Art, Selbstwahrnehmung oder Wahrnehmung vom Hörensagen, Umstände und Zeitpunkt der Wahrnehmung, Glaubhaftigkeit der Aussage, persönliche Glaubwürdigkeit des Aussagenden.²³

Der Beweiswert eines Sachverständigengutachtens ist hoch zu veranschlagen, da der Sachverständige in der Regel fachkundig sowie unabhängig und neutral ist. Bei der Beweiswürdigung sollte auf die Einhaltung des vorgegebenen Beweisthemas und auf Widerspruchsfreiheit der Ausführungen besonderes Augenmerk gelegt werden.²⁴

Urkunden sind grundsätzlich besonders zuverlässige Beweismittel. Bei ihnen ist jedoch vor allem auf Echtheit und Beweiserheblichkeit zu achten.²⁵

Auch die Augenscheinseinnahme stellt ein wertvolles Beweismittel dar, da sie einen unmittelbaren Eindruck vermittelt. Bei Beobachtungen, die eine Wertung erfordern, ist allerdings die Fachkunde des Wahrnehmenden zu berücksichtigen.²⁶ Die Klarheit der Wahrnehmungen kann überprüfungsbedürftig sein.

²³ Brandt/Sachs, Handbuch des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozesses, B Rn. 198.

²⁴ Brandt/Sachs, Handbuch des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozesses, B Rn. 196.

²⁵ Brandt/Sachs, Handbuch des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozesses, B Rn. 195.

²⁶ Brandt/Sachs, Handbuch des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozesses, B Rn. 194.