

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XVII
Einleitung . . . . .	1
<b>Teil 1: Grundlagen . . . . .</b>	<b>9</b>
<b>1. Begriffsklärung und Abgrenzung . . . . .</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Grundsätze im Verwaltungsverfahren . . . . .</b>	<b>11</b>
<b>1.1.1 Amtsermittlungsgrundsatz und Synonyme . . . . .</b>	<b>11</b>
<b>1.1.2 Bebringungsgrundsatz . . . . .</b>	<b>12</b>
<b>1.1.3 Legalitätsprinzip . . . . .</b>	<b>13</b>
<b>1.1.4 Offizial- und Dispositionsmaxime . . . . .</b>	<b>13</b>
<b>1.1.5 Grundsatz von Treu und Glauben . . . . .</b>	<b>14</b>
<b>1.1.6 Kooperationsmaxime . . . . .</b>	<b>15</b>
<b>1.1.7 Tax Compliance-Strategie . . . . .</b>	<b>16</b>
<b>1.2 Begriffliche Unterscheidung zwischen Mitwirkungspflicht, -obligation und -recht . . . . .</b>	<b>17</b>
<b>2. Ursprung und historische Entwicklung der Amtsermittlung . . . . .</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Amtsermittlung im Mittelalter . . . . .</b>	<b>19</b>
<b>2.1.1 Inquisition ab dem 12. Jahrhundert . . . . .</b>	<b>19</b>
<b>2.1.1.1 Frühmittelalterliche Inquisitionsverfahren . . . . .</b>	<b>19</b>
<b>2.1.1.2 Inquisitionsverfahren nach der Constitutio Criminalis Carolina . . . . .</b>	<b>23</b>
<b>2.1.2 Verwaltungsverfahren ab dem 13. Jahrhundert . . . . .</b>	<b>25</b>
<b>2.2 Verwaltungsverfahren ab dem 19. Jahrhundert . . . . .</b>	<b>29</b>
<b>2.2.1 Philosophische und wissenschaftliche Bestrebungen . . . . .</b>	<b>29</b>
<b>2.2.2 Erste gesetzliche Regelungen eines Amtsermittlungsgrundsatzes . . . . .</b>	<b>32</b>
<b>2.2.2.1 Allgemeines Verwaltungsverfahrensrecht . . . . .</b>	<b>32</b>
<b>2.2.2.2 Steuerverwaltungsverfahrensrecht . . . . .</b>	<b>33</b>
<b>2.3 Kodifikation des Amtsermittlungsgrundsatzes und im Zusammenhang stehender Regelungen im 20. Jahrhundert . . . . .</b>	<b>35</b>

2.3.1 Amtsermittlungsgrundsatz im Verwaltungsverfahrensgesetz . . . . .	39
2.3.1.1 Bemühungen des Gesetzgebers für ein bundeseinheitliches Verfahrensgesetz auf Bundesebene . . . . .	39
2.3.1.2 Ausarbeitung von Verwaltungsverfahrensgesetzen auf Länderebene . . . . .	39
2.3.1.3 Gemeinsamer Musterentwurf von Bund und Ländern . . . . .	40
2.3.2 Amtsermittlungsgrundsatz in der Abgabenordnung . . . . .	43
2.3.2.1 Vorbild der Reichsabgabenordnung 1919 . . . . .	44
2.3.2.2 Bemühungen des Gesetzgebers um eine neue Abgabenordnung . . . . .	46
2.3.3 Amtsermittlungsgrundsatz im Zehnten Sozialgesetzbuch . . . . .	48
<b>3. Verfassungsrechtliche Fundierung des Amtsermittlungsgrundsatzes . . . . .</b>	<b>51</b>
3.1 Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung . . . . .	52
3.2 Gleichheitsgrundsatz . . . . .	55
3.3 Faires Verfahren . . . . .	58
3.4 Sozialstaatsprinzip . . . . .	60
3.5 Rechtsschutzgarantie . . . . .	62
<b>4. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse . . . . .</b>	<b>64</b>
<b>Teil 2: Amtsermittlungsgrundsatz . . . . .</b>	<b>67</b>
<b>1. Funktionen . . . . .</b>	<b>69</b>
1.1 Aufgabenzuweisung . . . . .	69
1.2 Verpflichtung . . . . .	73
1.3 Keine Ermächtigungsgrundlage für Amtsermittlung mit Eingriffscharakter . . . . .	74
<b>2. Konkretisierung . . . . .</b>	<b>76</b>
2.1 Beginn der Amtsermittlung . . . . .	76
2.1.1 Verfahrenseröffnung im Ermessen . . . . .	77
2.1.2 Verpflichtung zur Verfahrenseröffnung von Amts wegen . . . . .	79
2.1.3 Verfahrenseröffnung auf Antrag . . . . .	80
2.1.3.1 Pflicht zur Entgegennahme von Anträgen . . . . .	82
2.1.3.2 Gebot zur Auslegung des Antrags und Unterstützungspflicht . . . . .	83

2.1.3.3 Form . . . . .	84
2.2 Ermittlungszielvorgaben . . . . .	85
2.2.1 Subsumtionstatsachen und Indizien . . . . .	86
2.2.2 Erheblichkeit der Tatsachen . . . . .	87
2.2.3 Neutralitäts-, Objektivitäts- und Vollständigkeitsgebot	88
2.3 Beweisführungslast, Beweislast und Anforderungen an eine rechtmäßige Beweiserhebung . . . . .	89
2.4 Zusammenfassende Stellungnahme . . . . .	93
3. Ermessen und Befugnisse zur Amtsermittlung . . . . .	94
3.1 Verfahrensermessens hinsichtlich der Art der Amtsermittlung	94
3.2 Verfahrensermessens hinsichtlich des Umfangs der Amtsermittlung . . . . .	96
3.3 Ermittlungsmethoden . . . . .	99
3.3.1 Einholung von Auskünften . . . . .	99
3.3.2 Beziehung von Urkunden . . . . .	102
3.3.3 Inaugenscheinnahme . . . . .	103
3.4 Tatsächliche Verständigung . . . . .	105
3.4.1 Allgemeine Vorbemerkungen . . . . .	106
3.4.2 Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Anerkennung einer tatsächlichen Verständigung . . . .	108
3.4.3 Verfassungsrechtliche Würdigung einzelner in der Rechtsprechung konkretisierter Voraussetzungen der Verständigung . . . . .	110
3.4.3.1 Kein offensichtlich unzutreffendes Ergebnis .	110
3.4.3.2 Sachverhaltsungewissheit und erschwerte Sachverhaltsermittlung . . . . .	111
3.4.4 Rechtsstaatlich gebotene Reduktion des Anwendungsbereichs . . . . .	112
3.4.4.1 Erfüllung der Amtsermittlungspflicht . . . .	114
3.4.4.2 Erfüllung der Mitwirkungspflichten . . . .	115
3.5 Verlagerung von Prüfungen auf externe Sachverständige . .	117
3.6 Grundsatz der freien Beweiswürdigung . . . . .	119
3.7 Anhörungs- und Akteneinsichtsgewährungspflicht . . . .	120
3.7.1 Anhörung nach § 28 VwVfG und § 24 SGB X . . .	121
3.7.2 Anhörung nach § 91 AO . . . . .	123
3.7.3 Ausnahmen nach den jeweiligen Absätzen 2 und 3 .	124
3.7.4 Akteneinsichtsgewährungs- und Aktenführungspflicht . . . . .	125
3.8 Zusammenfassende Stellungnahme . . . . .	127
4. Erfüllung der Amtsermittlungspflicht und Beweismaß für die Verwaltungsentscheidung . . . . .	130

4.1 Allgemeine Anforderungen an die Erfüllung der Amtsermittlungspflicht . . . . .	130
4.2 Grundsatz der Ermittlungspflicht bis zum Erreichen des erforderlichen Beweismaßes oder Beweislastentscheidung . . . . .	131
4.3 Entscheidungsbefugnis vor Erreichen des erforderlichen Beweismaßes in gesetzlich geregelten Ausnahmefällen . . . . .	135
4.3.1 Leistungsverweigerungsrecht nach § 66 Abs. 1 SGB I . . . . .	136
4.3.2 Vorläufige Steuerfestsetzung nach § 165 AO . . . . .	137
4.3.3 Entscheidung unter Vorbehalt der Nachprüfung nach § 164 AO . . . . .	138
4.4 Beweismaßreduzierung bei der Schätzung . . . . .	140
4.4.1 Schätzung nach § 162 AO . . . . .	141
4.4.2 Schätzung nach § 31 Abs. 1 VermG . . . . .	144
4.4.3 Schätzung nach § 3 Abs. 6 Arbeitslosengeld II/ Sozialgeld-Verordnung . . . . .	146
4.4.4 Gemeinsamkeiten . . . . .	146
4.5 Risikomanagementsysteme . . . . .	147
4.6 Zusammenfassende Stellungnahme . . . . .	150
 5. Fürsorge- und Unterstützungs pflichten als Nebenpflichten . . . . .	152
5.1 Arten von Nebenpflichten . . . . .	155
5.1.1 Informations- und Aufklärungspflichten nach § 13 SGB I . . . . .	155
5.1.2 Beratungspflicht versus Pflicht zur Anregung von Erklärungen und Anträgen . . . . .	156
5.1.2.1 Beratungspflicht nach § 14 SGB I . . . . .	156
5.1.2.2 Pflicht zur Anregung von Anträgen und Erklärungen nach § 25 Abs. 1 S. 1 VwVfG und § 89 Abs. 1 S. 1 AO . . . . .	157
5.1.3 Erörterungspflichten . . . . .	160
5.1.3.1 Erörterungspflicht nach § 25 Abs. 2 VwVfG . . . . .	160
5.1.3.2 Erörterungspflicht nach § 5 UVPG . . . . .	161
5.1.3.3 Erörterungspflicht nach § 364a AO . . . . .	163
5.1.4 Auskunftspflichten . . . . .	164
5.1.4.1 Auskunftspflicht nach § 15 SGB I . . . . .	164
5.1.4.2 Auskunftspflicht nach § 25 Abs. 1 S. 2 VwVfG und § 89 Abs. 1 S. 2 AO . . . . .	165
5.1.4.3 Auskunftspflicht nach § 25 Abs. 2 S. 2 VwVfG . . . . .	166
5.1.4.4 Auskunftspflicht nach § 71c VwVfG . . . . .	166
5.1.5 Belehrungs-, Hinweis- und Aufklärungspflichten . . . . .	167
5.2 Zusammenfassende Stellungnahme . . . . .	169

6. Grenzen des Amtsermittlungsgrundsatzes . . . . .	173
6.1 Verfassungsrechtliche Grenzen	
der Sachverhaltsermittlungspflicht und -befugnis . . . . .	173
6.1.1 Unzulässigkeit von Eingriffen in den absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung . .	174
6.1.2 Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Ermittlungsgrenze	177
6.1.3 Grenzen durch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	180
6.1.3.1 Eingriffe durch Datenerhebung und -verarbeitung . . . . .	181
6.1.3.2 Schranken und Schrankenschranken . . . . .	182
6.2 Völkerrechtliche Grenzen der Sachverhaltsermittlungspflicht und -befugnis . . . . .	183
7. Leitlinien des Amtsermittlungsgrundsatzes . . . . .	192
 Teil 3: Folgen von Pflichtverstößen durch die Behörde bei der Sachverhaltsaufklärung . . . . .	195
1. Rechtsschutzmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Amtsermittlungspflicht und Nebenpflichten . . . . .	197
1.1 Einschränkungen durch § 44a VwGO . . . . .	197
1.2 Ausschluss des Aufhebungsanspruchs bei unbeachtlichem Pflichtverstoß nach § 46 VwVfG, § 42 SGB X und § 127 AO .	199
1.3 Anfechtungsklage bei materieller Rechtswidrigkeit . . . . .	204
1.4 Verpflichtungsklage bei materiell-rechtlichem Anspruch . . . . .	206
1.5 Klage auf gerichtliche Aufhebung wegen Ermittlungsdefizits nach § 113 Abs. 3 VwGO, § 100 Abs. 3 FGO und § 131 Abs. 5 SGG . . . . .	207
1.6 Staatshaftungsrechtliche Ansprüche . . . . .	209
1.6.1 Schadensersatzansprüche aufgrund Amtshaftung . .	209
1.6.2 Sonstige Ansprüche des Betroffenen . . . . .	213
1.7 Zusammenfassende Stellungnahme . . . . .	214
2. Verwertungsverbote bei rechtswidriger Ermittlung . . . . .	217
2.1 Allgemeine Vorbemerkungen . . . . .	217
2.2 Ansätze der Rechtsprechung . . . . .	222
2.2.1 Eingriffe in den Kernbereich privater Lebensgestaltung oder strafbare Ermittlungstätigkeit . . . . .	222
2.2.2 Eingriffe in die Privatsphäre . . . . .	223
2.2.3 Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	226
2.2.3.1 Verfassungsmäßige gesetzliche Grundlage . . .	226

2.2.3.2 Verfahrensrechtliche Vorkehrungen . . . . .	228
<b>2.2.4 Maßstäbe bei sonstigen Verfahrensfehlern . . . . .</b>	<b>235</b>
2.2.4.1 Verhinderung der Bestandskraft . . . . .	237
2.2.4.2 Berücksichtigung der hypothetischen Kausalität des Verfahrensfehlers . . . . .	239
2.2.4.3 Fernwirkung oder Wiederholungsmöglichkeit	240
<b>2.2.5 Zusammenfassende Stellungnahme . . . . .</b>	<b>242</b>
<b>2.3 Auffassungen und Maßstäbe in der Literatur . . . . .</b>	<b>243</b>
2.3.1 Abwehranspruch aus Grundrechten . . . . .	244
2.3.2 Allgemeiner Folgenbeseitigungsanspruch . . . . .	245
2.3.3 Allgemeiner Amtshaftungsanspruch . . . . .	247
2.3.4 Anlehnung an strafprozessuale Theorien . . . . .	247
2.3.4.1 Schutzzwecktheorie . . . . .	248
2.3.4.2 Abwägungslehre . . . . .	249
2.3.5 Auffassungen zur Fernwirkung . . . . .	252
<b>2.4 Regelungsbedürftige Bereiche und Vorschlag für eine gesetzliche Konkretisierung eines allgemeinen Verwertungs- verbots . . . . .</b>	<b>253</b>
2.4.1 Eingriffe in absolut geschützte Kernbereiche privater Lebensgestaltung und strafrechtswidrige Ermittlung .	255
2.4.2 Materiell rechtswidrige Ermittlung . . . . .	255
2.4.3 Verfahrensrechtliche Vorkehrungen (Nebenpflichten) zum Schutz von Grundrechten . . . . .	261
2.4.4 Verfahrensvorschriften als Basis eines Vertrauens- und Kooperationsverhältnisses . . . . .	262
2.4.5 Fernwirkung . . . . .	264
2.4.6 Vorschlag für eine gesetzliche Konkretisierung . . . . .	266
<b>Teil 4: Mitwirkungspflichten im System des Amtsermittlungsgrundsatzes . . . . .</b>	<b>269</b>
1. Allgemeine Vorbemerkungen zur Sachverhaltsermittlung unter Einbeziehung Beteigter . . . . .	271
2. Generalklauseln . . . . .	275
2.1 Mitwirkungspflicht nach § 90 Abs. 1 AO . . . . .	275
2.1.1 Tatsachen- und rechtsverhältnisbezogene Mitwirkungspflichten . . . . .	277
2.1.2 Sphärenbezogene Tatsachen . . . . .	278
2.1.3 Rechtliche Würdigungen (Rechtsgutachten) . . . . .	279
2.1.4 Negative Tatsachen . . . . .	279

2.2 Mitwirkungsobliegenheiten nach § 26 Abs. 2 S. 1 VwVfG und § 21 Abs. 2 S. 1 SGB X . . . . .	280
2.2.1 Tatsachen- und rechtsverhältnisbezogene Mitwirkungsobliegenheit . . . . .	280
2.2.2 Weitergehende Pflichten . . . . .	281
2.3 Einflüsse auf den Amtsermittlungsgrundsatz und Wechselwirkungen . . . . .	282
2.3.1 Ansätze der Rechtsprechung . . . . .	283
2.3.1.1 Ansätze der Verwaltungsgerichte . . . . .	284
2.3.1.2 Ansätze der Finanzgerichte . . . . .	286
2.3.1.3 Ansätze der Sozialgerichte . . . . .	290
2.3.1.4 Kritische Würdigung einzelner Maßstäbe und Abgrenzungskriterien . . . . .	292
2.3.2 Auffassungen und Argumente in der Literatur . . . . .	294
2.3.2.1 Mitwirkungspflichten als Grenze des Amtsermittlungsgrundsatzes . . . . .	294
2.3.2.2 Keine Wechselwirkung . . . . .	297
2.3.2.3 Stellungnahme . . . . .	298
2.4 Gesetzlich geregelte Wechselwirkung . . . . .	301
2.5 Zusammenfassende Stellungnahme . . . . .	303
3. „Erhöhte Mitwirkungspflichten“ bei auslandsbezogenen Sachverhalten im Besteuerungsverfahren . . . . .	305
3.1 Konkretisierung der einzelnen Pflichten . . . . .	307
3.1.1 Aufklärungs- und Beweismittelbeschaffungspflicht nach § 90 Abs. 2 S. 1 und S. 2 AO . . . . .	307
3.1.2 Versicherung an Eides statt und Vollmachterteilungspflicht nach § 90 Abs. 2 S. 3 AO . . . . .	309
3.1.3 Aufzeichnungs- und Vorlagepflichten nach § 90 Abs. 3 AO . . . . .	310
3.1.4 Einflüsse auf den Amtsermittlungsgrundsatz . . . . .	312
3.2 Besondere gesetzliche Folgen für Pflichtverstöße und deren Einflüsse auf den Amtsermittlungsgrundsatz . . . . .	314
3.2.1 Schätzung . . . . .	315
3.2.2 Widerlegbare Vermutung . . . . .	317
3.2.3 Strafzuschläge . . . . .	320
3.3 Zusammenfassende Stellungnahme . . . . .	321
4. Weitere spezielle Mitwirkungsregelungen . . . . .	322
4.1 Duldungspflichten und -obligationen . . . . .	323
4.1.1 Konkretisierung in verschiedenen Verwaltungsbereichen . . . . .	324

4.1.2 Einfach-gesetzliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Sozialrecht . . . . .	328
4.1.3 Einflüsse auf den Amtsermittlungsgrundsatz . . . . .	331
4.2 Auskunftspflichten und -obliegenheiten . . . . .	334
4.2.1 Konkretisierung in verschiedenen Verwaltungsbereichen . . . . .	334
4.2.2 Einflüsse auf den Amtsermittlungsgrundsatz . . . . .	340
4.2.3 Mitwirkungspflichten versus Nemo-tenetur-Grundsatz . . . . .	342
4.2.3.1 Allgemeine Vorbemerkungen zum Nemo-tenetur-Grundsatz . . . . .	342
4.2.3.2 Zwangsmittelverbot als „Kompromisslösung“ im Besteuerungsverfahren . . . . .	345
4.2.3.3 Möglichkeit der strafbefreienden Selbstanzeige als „Konfliktlösungsinstrument“ . . . . .	348
4.2.3.4 Zu enger Anwendungsbereich eines Verwertungsverbots . . . . .	350
4.3 Aufzeichnungs-, Buchführungs- und Vorlagepflichten . . . . .	357
4.3.1 Konkretisierung in verschiedenen Verwaltungsbereichen . . . . .	357
4.3.2 Einflüsse auf den Amtsermittlungsgrundsatz . . . . .	360
4.3.3 Mitwirkungspflichten versus Schweigepflicht . . . . .	361
4.4 Vorlageobliegenheiten . . . . .	368
4.4.1 Konkretisierung am Beispiel von § 6 UVPG . . . . .	369
4.4.2 Einflüsse auf den Amtsermittlungsgrundsatz . . . . .	370
4.5 Ermittlungspflichten . . . . .	373
4.5.1 Konkretisierungen am Beispiel der §§ 26 ff. BImSchG	375
4.5.2 Einflüsse auf den Amtsermittlungsgrundsatz . . . . .	379
4.6 Nachweisobliegenheiten und -pflichten . . . . .	381
4.6.1 Abgrenzung zwischen Nachweisobliegenheiten und -pflichten . . . . .	383
4.6.2 Standpunkte der Literatur zur Frage der Wechselwirkung . . . . .	387
4.6.3 Einflüsse von Nachweisobliegenheiten auf den Amtsermittlungsgrundsatz . . . . .	390
4.6.4 Einflüsse von Nachweisregelungen mit speziellem Erkennungsmerkmal auf den Amtsermittlungsgrundsatz . . . . .	397
4.6.4.1 Ermessen als Erkennungsmerkmal . . . . .	398
4.6.4.2 Im Ermessen stehende Möglichkeit der Fristsetzung mit Präklusionswirkung als Erkennungsmerkmal . . . . .	401

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	XV
4.6.4.3 Drittsachverhaltsbezogene Nachweispflichten als Erkennungsmerkmal . . . . .	401
4.6.4.4 Nachweispflichten Dritter in Kumulierung mit eigenen Nachweispflichten als Erkennungs- merkmal . . . . .	405
4.7 Zusammenfassende Stellungnahme . . . . .	411
<b>Zusammenfassung und Schlussbetrachtung . . . . .</b>	<b>417</b>
<b>Teil 1 . . . . .</b>	<b>417</b>
<b>Teil 2 . . . . .</b>	<b>417</b>
<b>Teil 3 . . . . .</b>	<b>419</b>
<b>Teil 4 . . . . .</b>	<b>421</b>
<b>Schlussbetrachtung . . . . .</b>	<b>426</b>
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>431</b>
1. Kommentare . . . . .	431
2. Aufsätze und Beiträge in Sammelbänden . . . . .	436
3. Monographien, Dissertationen und Habilitationen . . . . .	446
4. Lehr-, Handbücher und Sammelwerke . . . . .	449
<b>Sachregister . . . . .</b>	<b>453</b>