

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 346

Die Durchsetzung gesetzlicher Pflichten

Von

Hans-Christian Arbeiter



Duncker & Humblot · Berlin

HANS-CHRISTIAN ARBEITER

Die Durchsetzung gesetzlicher Pflichten

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 346

Die Durchsetzung gesetzlicher Pflichten

Von

Dr. Hans-Christian Arbeiter



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04154 2

Vorwort

Gegenstand der Untersuchung ist eine Frage, mit der die Verwaltungsbehörden in ihrer täglichen Praxis befaßt sind. Die vielgestaltige Problematik dieses Bereiches wurde bisher jedoch nicht erkannt und durchdrungen. Den Anstoß zur Beschäftigung mit dieser Thematik gab eine Gesetzgebung, die die gleiche Interessenlage je nach Sachgebiet in unterschiedlichster Weise oder auch gar nicht regelt.

Die Arbeit hat im Jahre 1977 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Würzburg als Dissertation vorgelegen.

Herrn Prof. Dr. Broermann danke ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe des Verlages Duncker & Humblot.

Bayreuth, im Mai 1978

Hans-Christian Arbeiter

Inhaltsverzeichnis

Einführung	15
1. Gesetzliche Pflichten	16
1.1 Charakteristik	16
1.1.1 Äußeres Erkennungsmerkmal	16
1.1.2 Pflichtenbegründende Normen	16
1.1.3 Pflichtarten	17
1.1.4 Inhalt und Wirkung der Pflichtnorm	18
1.1.4.1 Differenzierung in Schrifttum und Rechtsprechung	19
1.1.4.2 Wirkung auf den Bürger	22
1.1.4.3 Wirkung auf die Verwaltung	23
1.2 Gründe für die Normgestaltung	24
1.3 Schranken für den Gesetzgeber	31
1.3.1 Bestimmtheitsgrundsatz	31
1.3.2 Vorbehalt der Verwaltung	37
1.4 Gestaltungsermessen des Gesetzgebers	40
1.5 Tendenz bei der Normgestaltung	41
2. Durchsetzung	43
2.1 Wesen	43
2.1.1 Begriff	43
2.1.2 Mittel der Durchsetzung	48

2.1.3	Zuständigkeit	48
2.2	Bestandsaufnahme	50
2.2.1	Vollstreckung ohne besondere gesetzliche Grundlage	51
2.2.2	Anwendung der Verwaltungsvollstreckungsgesetze	52
2.2.3	Durchsetzung über pflichtabhängige Regelungen	53
2.2.3.1	Ahndungsnormen	54
2.2.3.1.1	Bezug zur Durchsetzung	54
2.2.3.1.2	Die Durchsetzungsfunktion des Strafrechts	55
2.2.3.1.3	Die Durchsetzungsfunktion des Ordnungswidrigkeitenrechts ...	57
2.2.3.1.4	Verhältnis der Funktionen der Geldbuße zueinander	64
2.2.3.1.5	Bewertung	67
2.2.3.2	Andere abhängige Regelungen	72
2.2.4	Durchsetzungsfunktion des Gestattungsvorbehalts	76
2.2.5	Untersuchung der nicht abgesicherten Pflichten	81
2.2.6	Absicherung durch eine Befugnisnorm an die Verwaltung	88
2.2.6.1	Befugnisse in besonderen Verwaltungsgesetzen	88
2.2.6.2	Befugnisse des allgemeinen Sicherheits- und Polizeirechts	89
2.2.6.2.1	Rechtsslage in Bayern	92
2.2.6.2.2	Rechtsslage außerhalb Bayerns	95
2.2.7	Ergebnis der Bestandsaufnahme	100
2.3	Problemlösungen für die Vollstreckung gesetzlicher Pflichten ..	100
2.3.1	Unmittelbare Vollstreckung	101
2.3.1.1	Rechtsgrundlage	101
2.3.1.2	Zweck- und Rechtmäßigkeit der unmittelbaren Vollstreckung ..	101
2.3.1.3	Duldungspflicht bei „Realakten“	110
2.3.2	Mittelbare Vollstreckung gesetzlicher Pflichten im Wege des Erlasses eines Verwaltungsaktes	112

2.3.2.1	Inhalt und Regelungscharakter	113
2.3.2.1.1	Feststellung und Streitentscheidung	113
2.3.2.1.2	Anordnung — Erfordernis der Regelung	114
2.3.2.1.2.1	Wiederholung als Regelung	116
2.3.2.1.2.2	Anwendung dieser Grundsätze auf den zwischen die gesetzliche Pflicht und die Vollstreckung tretenden Verwaltungsakt	119
2.3.2.2	Gesetzliche Grundlage	121
2.3.2.2.1	Der Leistungsbescheid in der Rechtsprechung	123
2.3.2.2.2	Der Leistungsbescheid im Schrifttum	125
2.3.2.2.3	Aussage des Eingriffsvorbehalts	126
2.3.2.2.4	Der Eingriff	129
2.3.2.2.5	Umfang des Eingriffsvorbehalts	132
2.3.2.2.6	Auswirkungen als Grundrechtsbeeinträchtigungen	136
2.3.2.2.7	Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit als Maßstab für den Erlaß eines den Inhalt der gesetzlichen Pflicht wiederholenden Ver- waltungsaktes	137
	Wesentliche Ergebnisse	142
	Anhang	144
	Literaturverzeichnis	146

Abkürzungsverzeichnis und Fundstellen der Gesetze

a. A.	= anderer Ansicht
AbfG	= Gesetz über die Beseitigung von Abfällen vom 7. 6. 1972 (BGBl I, S. 873)
ABl	= Amtsblatt
a. F.	= alte Fassung
AGStPO	= Ausführungsgesetz zur Strafprozeßordnung vom 17. 11. 1956 (BayBS III S. 149)
AO 1931	= Reichsabgabenordnung vom 22. 5. 1931 (BGBl III 610 - 1)
AO 1977	= Abgabenordnung in der Fassung vom 16. 3. 1976 (BGBl I S. 613)
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ApoG	= Gesetz über das Apothekenwesen vom 20. 8. 1960 (BGBl I S. 697)
—	= Gesetz über technische Arbeitsmittel vom 24. 6. 1968 (BGBl I S. 717)
Arbeits- sicherstellungsG	= Arbeitssicherstellungsgesetz vom 9. 7. 1968 (BGBl I S. 787)
AuslG	= Ausländergesetz vom 28. 4. 1965 (BGBl I S. 353)
BauONW	= Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. 1. 1970 (GVNW S. 96)
BayAbfG	= Gesetz über die geordnete Beseitigung von Abfällen (Bayerisches Abfallgesetz) vom 25. 6. 1973 (GVBl S. 324)
BayBG	= Bayerisches Beamtengesetz in der Fassung vom 9. 11. 1970 (GVBl S. 569)
BayBO	= Bayerische Bauordnung in der Fassung vom 1. 10. 1974 (GVBl S. 513)
BayBS	= Bayerische Bereinigte Sammlung
BayHSchG	= Bayerisches Hochschulgesetz vom 21. 12. 1973 (GVBl S. 679)
BayJG	= Bayerisches Jagdgesetz in der Fassung vom 18. 7. 1962 (GVBl S. 131)
BayNatSchG	= Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) vom 27. 7. 1973 (GVBl S. 437)
BayObLG	= Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayPrG	= Gesetz über die Presse vom 3. 10. 1949 (BayBS I S. 310)
BayStrWG	= Bayerisches Straßen- und Wegegesetz in der Fassung vom 2. 4. 1974 (GVBl S. 333)
BayVerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVwZVG	= Bayerisches Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz in der Fassung vom 11. 11. 1970 (GVBl 1971, S. 1)
BayWaldG	= Waldgesetz für Bayern vom 22. 10. 1974 (GVBl S. 551)

BayWG	= Bayerisches Wassergesetz in der Fassung vom 7. 3. 1975 (GVBl S. 39)
BBauBl	= Bundesbaublatt
BBauG	= Bundesbaugesetz vom 23. 6. 1960 (BGBl I S. 341)
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. 8. 1896 (BGBl III 400 - 2)
BGBl	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHSt	= Entscheidungssammlung des BGH in Strafsachen
BGSG	= Gesetz über den Bundesgrenzschutz vom 18. 8. 1972 (BGBl I S. 1834)
BImSchG	= Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 15. 3. 1974 (BGBl I S. 721, 1193)
BKartA	= Bundeskartellamt
BKGG	= Bundeskindergeldgesetz vom 31. 1. 1975 (BGBl I S. 412)
BLG	= Bundesleistungsgesetz in der Fassung vom 27. 9. 1961 (BGBl I S. 1769)
BremPolG	= Polizeigesetz für Bremen vom 5. 7. 1960 (GBl S. 73)
BremVwVG	= Verwaltungsverfahrensgesetz (Bremen) in der Fassung vom 1. 4. 1960 (Bremer GBl S. 37)
BRRG	= Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung vom 17. 7. 1971 (BGBl I S. 1025)
BSeuchenG	= Bundes-Seuchengesetz vom 18. 7. 1961 (BGBl I S. 1012)
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz in der Fassung vom 13. 2. 1976 (BGBl I S. 289)
BVerfGE	= Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	= Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BWGemO	= Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 22. 12. 1975 (GBl 1976, S. 1)
BWLvVwVG	= Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz) vom 12. 3. 1974 (GBl S. 93)
BWPolG	= Polizeigesetz für Baden-Württemberg in der Fassung vom 16. 1. 1968 (GBl S. 61)
BWV	= Verfassung für Baden-Württemberg vom 11. 11. 1953 (GBl S. 173)
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVw	= Die Verwaltung
EGStGB	= Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 2. 3. 1974 (BGBl I S. 469)
EnergG	= Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft vom 13. 12. 1935 (BGBl III 752 - 1)
ErstG	= Erstattungsgesetz in der Fassung vom 24. 1. 1951 (BGBl I S. 87)
FleischbeschauG	= Fleischbeschaugesetz vom 29. 10. 1940 (BGBl III 7832 - 1)
FlurbG	= Flurbereinigungsgesetz vom 16. 3. 1976 (BGBl I S. 546)
GaststättenG	= Gaststättengesetz vom 5. 5. 1970 (BGBl I S. 465)
GaststättenV	= Gaststättenverordnung vom 23. 4. 1971 (GVBl S. 150)

GBI	=	Gesetzblatt
GeschlG	=	Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten vom 23. 7. 1953 (BGBl I S. 700)
GewO	=	Gewerbeordnung in der Fassung vom 26. 7. 1900 (BGBl III 7100 - 1)
GG	=	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949
GjS	=	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften in der Fassung vom 29. 4. 1961 (BGBl I S. 497)
GO	=	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung vom 5. 12. 1973 (GVBl S. 599)
GüKG	=	Güterkraftverkehrsgesetz in der Fassung vom 6. 8. 1975 (BGBl I S. 2132)
GVBl	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	=	Gerichtsverfassungsgesetz vom 9. 5. 1975 (BGBl I S. 1077)
GVNW	=	Gesetz- und Verordnungsblatt für Nordrhein-Westfalen
GWB	=	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 4. 4. 1974 (BGBl I S. 869)
HandwO	=	Handwerksordnung in der Fassung vom 28. 12. 1965 (BGBl I 1966, S. 1)
HessVwVG	=	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Hessen
HGB	=	Handelsgesetzbuch vom 10. 5. 1897 (BGBl III 4100 - 1)
HmbVwVG	=	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Hamburg vom 13. 3. 1961 (GVBl S. 79, 136)
JA	=	Juristische Arbeitsblätter
JÖSchG	=	Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit in der Fassung vom 27. 7. 1957 (BGBl I S. 1058)
JuS	=	Juristische Schulung
JZ	=	Juristenzeitung
KreditG	=	Gesetz über das Kreditwesen in der Fassung vom 3. 5. 1976 (BGBl I S. 1121)
KriegswaffenG	=	Ausführungsgesetz zu Art. 26 Abs. 2 GG (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen) vom 20. 4. 1961 (BGBl I S. 444)
LadSchlG	=	Gesetz über den Ladenschluß vom 28. 11. 1956 (BGBl I S. 875)
LMBG	=	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz vom 15. 8. 1974 (BGBl I S.1945)
LStVG	=	Landesstraf- und Ordnungsgesetz (Bayern) in der Fassung vom 7. 11. 1974 (GVBl S. 753)
MDR	=	Monatsschrift für Deutsches Recht
ME PolG	=	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
m. w. N.	=	mit weiteren Nachweisen
NatEG	=	Naturschutz-Ergänzungsgesetz (Bayern) vom 29. 6. 1962 (GVBl S. 95)
NdsSOG	=	Niedersächsisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz vom 21. 3. 1951 (GVBl S. 89)
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift

- NWAGVwGO = Gesetz zur Ausführung der VwGO vom 21. 1. 1960 im Lande Nordrhein-Westfalen vom 26. 3. 1960 (GVNW S. 47)
- NWVwVG = Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 23. 7. 1957 (GVNW S. 216)
- OBG = Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörde (Ordnungsbehördengesetz) vom 28. 10. 1969 (GVNW S. 732)
- OLG = Oberlandesgericht
- OVG = Oberverwaltungsgericht
- OWiG = Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 2. 1. 1975 (BGBl I S. 80, 520)
- PAG = Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei in Bayern (Polizeiaufgabengesetz) in der Fassung vom 24. 10. 1974 (GVBl S. 739, 814)
- PBefG = Personenbeförderungsgesetz vom 21. 3. 1961 (BGBl I S. 241)
- POG = Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz) vom 10. 8. 1976 (GVBl S. 303)
- PStG = Personenstandsgesetz in der Fassung vom 8. 8. 1957 (BGBl I S. 1126)
- PVG = Polizeiverwaltungsgesetz
- Rdnr. = Randnummer
- RhPfpVG = Polizeiverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz vom 29. 6. 1973 (GVBl S. 180)
- RhPfvwVG = Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Rheinland-Pfalz vom 8. 7. 1957 (GVBl S. 101)
- RichtgeschwindigkeitsV = Verordnung über die versuchsweise Einführung einer allgemeinen Richtgeschwindigkeit auf Autobahnen und ähnlichen Straßen vom 13. 3. 1974 (BGBl I S. 685)
- SaarlLVG = Gesetz Nr. 204 über die allgemeine Landesverwaltung des Saarlandes vom 13. 7. 1950 (ABl S. 796)
- SaarlPOG = Gesetz Nr. 899 über die Organisation der Polizei im Saarland (Polizeiorganisationsgesetz) vom 17. 12. 1969 (ABl 1970, S. 33)
- SchfG = Schornsteinfegergesetz vom 15. 9. 1969 (BGBl I S. 1634)
- SchutzbereichG = Schutzbereichgesetz vom 7. 12. 1956 (BGBl I S. 899)
- SGB = Sozialgesetzbuch vom 11. 12. 1975 (BGBl I S. 3015)
- SHLVwG = Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) vom 18. 4. 1967
- SKV = Staats- und Kommunalverwaltung
- SoldatenG = Soldatengesetz in der Fassung vom 19. 8. 1975 (BGBl I S. 2273)
- SprengstoffG = Sprengstoffgesetz vom 25. 8. 1969 (BGBl I S. 1358)
- StaZ = Das Standesamt, Zeitschrift für das Standesamtswesen
- StAnpG = Steueranpassungsgesetz vom 16. 10. 1934 (BGBl III 610 - 2)
- StBFG = Städtebauförderungsgesetz vom 27. 7. 1971 (BGBl I S. 1125)

StGB	= Strafbuch in der Fassung vom 2. 1. 1975 (BGBl I S. 1)
3. StrRG	= Drittes Strafrechtsreformgesetz vom 20. 5. 1970 (BGBl I S. 505)
StVG	= Straßenverkehrsgesetz vom 19. 12. 1952 (BGBl I S. 837)
StVO	= Straßenverkehrsordnung vom 16. 11. 1970 (BGBl I S. 1505; 1971 S. 38)
StVZO	= Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung in der Fassung vom 15. 11. 1974 (BGBl I S. 3193; 1975 S. 848)
TierSchG	= Tierschutzgesetz vom 24. 7. 1972 (BGBl I S. 1277)
TÜV	= Technischer Überwachungsverein
USG	= Unterhaltssicherungsgesetz in der Fassung vom 8. 3. 1975 (BGBl I S. 661)
VerkehrssicherstellungsG	= Verkehrssicherungsgesetz in der Fassung vom 8. 10. 1968 (BGBl I S. 1082)
VersammlG	= Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) vom 24. 7. 1953 (BGBl I S. 684)
VerwahrungsgG	= Verwahrungsgesetz vom 30. 4. 1952 (BayBS I S. 435)
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
ViehseuchenG	= Viehseuchengesetz in der Fassung vom 19. 12. 1973 (BGBl I 1974, S. 1)
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960 (BGBl I S. 17)
VwRspr	= Verwaltungsrechtsprechung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. 5. 1976 (BGBl I S. 1749)
VwVG	= Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz vom 27. 4. 1953 (BGBl I S. 157)
WaffG	= Waffengesetz in der Fassung vom 8. 3. 1976 (BGBl I S. 432)
WHG	= Wasserhaushaltsgesetz vom 27. 7. 1957 (BGBl I S. 1110)
WirtschaftssicherstellungsG	= Wirtschaftssicherungsgesetz in der Fassung vom 3. 10. 1968 (BGBl I S. 1069)
WoBindG	= Wohnungsbindungsgesetz in der Fassung vom 31. 1. 1974 (BGBl I S. 137)
WuW/E	= Wirtschaft und Wettbewerb, Entscheidungssammlung
ZfF	= Zeitschrift für das Fürsorgewesen
ZPO	= Zivilprozeßordnung in der Fassung vom 12. 9. 1950 (BGBl I S. 533)

Einführung

Die Stellung des Bürgers wird durch eine Vielzahl hoheitlich auferlegter Pflichten geprägt, die sich entweder unmittelbar aus dem Gesetz ergeben (gesetzliche Pflichten) oder erst aus einem auf das Gesetz gegründeten verpflichtenden Verwaltungsakt. Soweit Pflichten freiwillig erfüllt werden, besteht kein Anlaß zu weiterer staatlicher Tätigkeit. Da freiwillige Pflichterfüllung aber nicht als selbstverständlich angenommen werden kann, ist es für die Realisierung des mit der Verpflichtung verfolgten Zweckes von ausschlaggebender Bedeutung, ob die Erfüllung der Pflicht gegen den Willen des Betroffenen erzwungen werden kann. Denn erst die Erfüllung gleicht das durch die rechtliche Verpflichtung entstandene Spannungsverhältnis wieder aus. Die Befolgung ist die aposteriorische Bedingung zur Geltung der verpflichtenden Anordnung. Zu ihrer Erzwingung ermächtigen die Verwaltungsvollstreckungsgesetze. Diese setzen für ihre Anwendung ausschließlich einen verpflichtenden Verwaltungsakt voraus. Bei den gesetzlichen Pflichten bieten sie — das war der Anlaß zu dieser Untersuchung — nach ihrem Wortlaut keine Handhabe.

Damit stellen sich zwei Fragen:

1. Unterscheidet sich die gesetzliche Pflicht wesensmäßig von der Befugnisnorm zur Verpflichtung? Warum gibt es überhaupt die Konstruktionsform der gesetzlichen Pflicht?
2. Wie werden die gesetzlichen Pflichten durchgesetzt?

Der zunächst genannte Problemkreis ist Untersuchungsgegenstand des ersten Teils der Arbeit. Die Pflichtnorm und die Befugnisnorm zur Verpflichtung sollen wegen ihrer ähnlichen Zielsetzung einander gegenübergestellt werden. Dabei wird es Ziel und Schranke der Untersuchung sein, Fragen zu stellen. Für eine erschöpfende Beantwortung fehlen, wie sich zeigen wird, bisher noch die Grundlagen. Aufgabe des zweiten Teiles ist es, die Verbindung von gesetzlicher Pflicht und ihrer notwendigen Komponente, der umfassend abgesicherten Erfüllung, herzustellen. Diese Frage soll erschöpfend gelöst werden.

1. Gesetzliche Pflichten

1.1 Charakteristik

1.1.1 Äußeres Erkennungsmerkmal

Normen, die den Bürger verpflichten, sind dadurch gekennzeichnet, daß sie sich in ihrer sprachlichen Formulierung unmittelbar an den Bürger wenden. Pflichten des Bürgers lassen sich auch in anderer Weise und zwar durch Einzelfallentscheidung der Verwaltung auf der Grundlage einer Befugnisnorm begründen. Diese ist jedoch an die Verwaltung gerichtet. Die Adressierung ist also grundsätzlich das Abgrenzungskriterium zwischen unmittelbar verpflichtenden Normen und den Ermächtigungsnormen an die Verwaltung. Ist sowohl die Verwaltung als auch der Bürger Adressat, enthält die Norm eine gesetzliche Pflicht und eine Ermächtigung, auf die regelmäßig nur andere Maßnahmen als Verpflichtungen gestützt werden können.

1.1.2 Pflichtenbegründende Normen

Eine Vielzahl der hierher gehörigen Normen enthält schon nach ihrem Wortlaut an den Bürger gerichtete Gebote und Verbote (Beispiele: § 20 GaststättenG, § 14 GewO). Andere Bestimmungen zeichnen sich nicht offensichtlich als Pflichtnormen aus. So enthalten gesetzliche Erlaubnisse (Beispiele: § 7 GaststättenG, § 4 HandwO, § 3 Abs. 1 Satz 2 LadschlG) ein Verbot des entgegengesetzten Verhaltens. Auch Normen, die ein bestimmtes Verhalten von einer behördlichen Gestattung abhängig machen, wenden sich zusätzlich zur Ermächtigung der Verwaltung zu rechtsgestaltendem Handeln an den Bürger. Dabei bleibt es späterer Prüfung vorbehalten, ob ein Gebot zum Erwerb der Gestattung, worauf der Ausdruck „Genehmigungsbedürftigkeit“ (§ 4 Abs. 1 BImSchG) hindeuten könnte, oder ein Verbot der Ausübung ohne Genehmigung ausgesprochen wird. Zuweilen scheint sich der Gesetzgeber selbst nicht darüber im klaren zu sein, ob er den Bürger verpflichtet oder dies der Verwaltung überläßt. So tragen die §§ 13 Verkehrssicherstellungsg, 15 BLG und 73 Viehseucheng die amtliche Überschrift „Verwahrungs-“ bzw. „Auskunftspflichten“, obwohl sie die Befugnis an die Verwaltung zur Begründung solcher Pflichten enthalten¹.

¹ Thomä, Auskunftsrecht, S. 32, beklagt das Fehlen einer einheitlichen Linie und das Bestehen starker Abweichungen bei der Regelung der Auskunftspflichten in den einzelnen Gesetzen.

Eine scheinbare Ausnahme bildet eine andere Gruppe von Normen, die trotz ihrer Adressierung an den Bürger diesen nicht selbst verpflichtet. Wenn § 48 StVO dem Bürger gebietet, auf behördliche Aufforderung zum Verkehrsunterricht zu erscheinen, so kann man hierin nicht eine „latente“ (aufschiebend bedingte) gesetzliche Pflicht sehen². Denn die Rechtslage ist hier nicht anders als bei jeder zwingenden Befugnisnorm. So könnte § 35 GewO in der Weise formuliert werden, daß der unzuverlässige Gewerbetreibende die Fortführung seines Gewerbes auf Aufforderung der Behörde zu unterlassen habe. Die Pflicht wird erst durch Verwaltungsakt begründet. Die Bildung einer besonderen Kategorie „latente Pflicht“ ist nicht veranlaßt, da für sie keine andersartige rechtliche Beurteilung gilt³. § 48 StVO ist eine verkürzt formulierte Befugnis an die Verwaltung⁴, ausnahmsweise nur mittelbar an sie adressiert⁵.

Schon außerhalb der Pflichten steht die Empfehlung, wie sie in § 1 der Autobahn-Richtgeschwindigkeits-Verordnung enthalten ist. Hier fehlt es an der Verbindlichkeit. Demnach sind Bürgerpflichten in den Gebots-, Verbots- und Gestattungsnormen, sowie indirekt in den gesetzlichen Erlaubnissen enthalten.

1.1.3 Pflichtarten

Gegenstand der Untersuchung sind nur die öffentlich-rechtlichen Pflichten. Sie sind daran erkennbar, daß sie — begründet durch Normen des öffentlichen Rechts — einem Hoheitsträger gegenüber bestehen, „berechtigt“ ist die Allgemeinheit⁶. Ist einmal ein Dritter berechtigt (z. B. § 8 Abs. 3 Satz 2 WHG), so wird die korrespondierende Pflicht dem Privatrecht zugeordnet. Eine Ausnahme kann dann bestehen, wenn die Erfüllung der Pflicht einem Dritten gegenüber zugleich im öffentlichen Interesse liegt. Eine solche doppelte Zielsetzung muß jeweils im Einzelfall ermittelt werden (Beispiel: § 6 EnergG).

Nach Art der geforderten Tätigkeit lassen sich unterscheiden: Pflichten zum Handeln (Gebote) und Pflichten zum Unterlassen (Verbote). Diese Zweiteilung ist ausreichend. Denn eine Pflicht, behördliche Maßnahmen zu dulden, hat das Verbot zum Inhalt, sich ihnen zu widersetzen⁷. Eine aktive Mitwirkung wird nicht verlangt. Anders ist es, wenn das Gesetz aufgibt, bestimmte Maßnahmen zu „gestatten“⁸. Damit ist der Be-

² So BGH NJW 1966, 1872; BayObLG BayVBl 1969, 328.

³ *Jagusch*, Straßenverkehrsrecht, § 48 Anm. 5.

⁴ *Pünder*, Verwaltungszwang, S. 279 f.

⁵ Vgl. auch *Herzog*, Gesetzgeber, VVDStRL 24 (1966), 183 (184).

⁶ *Bachof* in: *Wolff / Bachof*, Verwaltungsrecht I, § 42 I a.

⁷ *Schmitt-Lermann*, BayVwZVG, Art. 18 Erl. 4; *Krüsselmann*, Rechtsschutz, S. 7 f.

⁸ Beispiele: § 36 Abs. 2 Satz 3 BSeuchenG, § 1 Abs. 3 SchfG.