

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 362

Grundpflichten und Grundgesetz

Von

Prof. Dr. Rolf Stober



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

ROLF STOBER

Grundpflichten und Grundgesetz

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 362

Grundpflichten und Grundgesetz

Von

Prof. Dr. Rolf Stober



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1979 bei Buchdruckerei Richard Schröter, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04398 7

Vorwort

Die Anregung zur grundsätzlichen und detaillierten Beschäftigung mit den Grundpflichten entstand anlässlich der Arbeiten an der Habilitationsschrift „Der Ehrenbeamte zwischen Demokratie und Verwaltung“. Bei der Materialsuche zum Komplex Ehrenämterpflichten fiel auf, daß der Problemkreis Grundpflichten — im Gegensatz zu den Grundrechten — im Schrifttum kaum Beachtung findet, obwohl auch im Grundgesetz Anhaltspunkte für Grundpflichten vorhanden sind.

Rechtsprechung und Schrifttum wurden bis einschließlich Dezember 1978 berücksichtigt.

Frau Ingrid Sander habe ich für die präzise Reinschrift des Manuskripts und Herrn Professor Dr. Johannes Broermann für die freundliche Aufnahme auch dieser Arbeit in sein Verlagsprogramm zu danken.

Köln, im Dezember 1978

Rolf Stober

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Das Problem	11
I. Befund	11
II. Gegenstand der Untersuchung	12
III. Der Begriff Grundpflicht	12
§ 2 Grundgesetz und Grundpflichten	15
I. Stimmen zu einem totalen Grundpflichtenverzicht	15
II. Zum Teilverzicht des Grundgesetzes auf Grundpflichten	19
III. Grundpflichten und freiheitlich-demokratischer Rechtsstaat	21
§ 3 Mögliche Grundpflichten im einzelnen	23
I. Standort der Grundpflichten im Verfassungssystem	23
II. Präambel (Pflicht zur Wiedervereinigung?)	23
III. Grundpflichten im Abschnitt „Die Grundrechte“	27
1. Art. 1 GG (Pflicht zur Achtung der Menschenwürde?)	27
2. Art. 2 Abs. 1 GG (Rechtsgehorsamspflicht)	28
3. Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG (Treuebindung zur Verfassung)	32
4. Art. 6 Abs. 2 GG (Pflege- und Erziehungspflicht)	35
5. Art. 7 GG (Schulbesuchspflicht?, Pflichten der Privatschul- träger)	37
6. Art. 9 Abs. 2 GG (Unterlassungspflicht für Vereine)	40
7. Art. 12 Abs. 2 GG (Dienstleistungspflichten)	40
8. Art. 12 a GG (Dienstverpflichtung in den Streitkräften usw.)	42
9. Art. 14 Abs. 2 und 3 GG (Verpflichtung des Eigentums)	47
10. Art. 15 GG (Überführung in Gemeineigentum)	50
11. Art. 18 GG (Verpflichtung, bestimmte Grundrechte nicht zu mißbrauchen)	51
12. Art. 20 Abs. 4 GG (Pflicht zum Widerstand?)	51
IV. Grundpflichten im Abschnitt „Der Bund und die Länder“	53
1. Art. 21 Abs. 2 GG (Unterlassungspflicht für Parteien)	53
2. Art. 25 GG (Völkerrechtliche Grundpflichten)	53
3. Art. 26 Abs. 1 GG (Pflicht, Störungen des friedlichen Zusam- menlebens zu unterlassen)	55
4. Art. 5 Abs. 4 und 5 GG (Treuepflicht des Beamten)	57

V. Grundpflichten im Abschnitt „Der Bundestag“	63
1. Art. 38 GG (Wahlpflicht als Grundpflicht?)	63
2. Art. 48 GG (Pflicht zur Nichtbehinderung)	67
VI. Art. 56 und 64 GG (Eidesleistungs- und Treuepflicht)	68
VII. Art. 92 und 97 f. GG (Treuepflicht des Richters)	71
§ 4 Systematik der Grundpflichten	75
I. Übersicht	75
II. Systematik	75
§ 5 Rechtsfolgen bei Grundpflichtverletzungen und ihre Geltendmachung	78
§ 6 Grundpflichtfähigkeit und -handlungsfähigkeit	82
Literaturverzeichnis	85
Vorschriftenregister	90

Abkürzungsverzeichnis

a. M.	=	anderer Meinung
AÖR	=	Archiv für öffentliches Recht
B	=	Bund(es)
BAG	=	Bundesarbeitsgericht
BAT	=	Bundesangestelltentarif
Bay.	=	Bayern, Bayerisch
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter
BayBgm.	=	Der Bayerische Bürgermeister
BB	=	Der Betriebsberater
Bln.	=	Berlin, berliner
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
BGH	=	Bundesgerichtshof
BGHZ	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
Brem.	=	Bremen, bremisch
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	=	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	=	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVG	=	Beamtenversorgungsgesetz
BW	=	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
DÖV	=	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
Erl.	=	Erläuterung
FamRZ	=	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
Fn.	=	Fußnote
GG	=	Grundgesetz
Hess.	=	Hessen, hessisch
JÖR	=	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	=	Juristische Rundschau
JuS	=	Juristische Schulung
JZ	=	Juristenzeitung
LV	=	Landesverfassung
MDR	=	Monatsschrift für deutsches Recht
MRK	=	Menschenrechtskonvention
m. w. N.	=	mit weiteren Nachweisen
Nds.	=	Niedersachsen, niedersächsisch
N.F.	=	Neue Folge
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
NVO	=	Nebentätigkeitsverordnung

NW	= Nordrhein-Westfalen
OVG	= Oberverwaltungsgericht
RdJB	= Recht der Jugend und des Bildungswesens
RP	= Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
Sa.	= Saarland, saarländisch
Schl.-H.	= Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
StGB	= Strafgesetzbuch
VerwRspr.	= Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VR	= Verwaltungsrundschau
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV (WV)	= Weimarer Reichsverfassung
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik

§ 1 Das Problem

I. Befund

Der erste Abschnitt des Grundgesetzes trägt die Überschrift „Die Grundrechte“. Er enthält Menschen- und Staatsbürgerrechte, die in erster Linie als Abwehrrechte gegen die staatliche Gewalt gedacht sind¹, daneben aber auch Mitwirkungsrechte am Staatsleben (z. B. Art. 16, 17 GG)² und Teilhaberechte³ an staatlichen Leistungen enthalten. Während die Grundrechte eingehend geregelt sind, behandelt das Grundgesetz — wie Theodor Maunz zutreffend feststellt⁴ — die Grundpflichten eher stiefmütterlich. Es kennt einerseits — im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung (Art. 110 Abs. 2, 120, 132, 133, 134, 145, 153 Abs. 3, 155 Abs. 3, 166 Abs. 1) und zu einigen Landesverfassungen (Art. 98 ff. Bay. LV, Art. 1 ff., Brem. LV, Art. 27 ff. Hess. LV, Art. 20 ff. RP LV, Art. 1 ff. Sa LV) — weder ein Kapitel „Grundrechte und Grundpflichten“ noch erwähnt es ausdrücklich im Verfassungstext

¹ Vgl. dazu statt vieler Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 9.

² Hingegen gibt es kein Mitbestimmungsrecht der Eltern bei der Ausgestaltung des Schulwesens nach Art. 6 Abs. 2 GG — BVerfG NJW 1978, 810. Siehe zur Fülle der Literatur und Rechtsprechung zur Grundrechtsdogmatik die Nachweise bei Detlef Merten BayVBl. 1978, 554 Fn. 3 ff. daselbst.

³ So spricht Wolfgang Martens VVDStRL 30, 7 ff., 21 im Zusammenhang mit Art. 3 GG von einem derivativem Teilhaberecht. Ebenso im Anschluß daran Konrad Redeker NJW 1978, 937 f. Hans H. Rupp hat die Frage der Umdeutbarkeit der Grundrechte in soziale Teilhaberechte des sog. status positivus in JZ 1971, 401, 402 sogar als das beherrschende grundrechtsdogmatische Thema der deutschen Staatsrechtslehre bezeichnet. Kritisch dazu vor allem Hans H. Klein, Die Grundrechte im demokratischen Staat, S. 58 f. und Gerd Roellecke, Gibt es ein „Recht auf den Tod“?, S. 338. Vgl. auch BVerfGE 39, 276, 287, 293 zu Art. 12 Abs. 1 GG als Teilhaberecht und dazu Peter Kickartz JuS 1978, 528 ff. sowie allgemein zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Teilhaberechten Horst Sendler DÖV 1978, 581 ff. und Rüdiger Breuer, Grundrechte als Anspruchsnormen, Festgabe, S. 89 ff.

⁴ Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht, § 13 III; im Anschluß daran ebenfalls Otto Koellreutter, Deutsches Staatsrecht, S. 52; von Mangoldt/Klein, S. 111; Detlef Merten BayVBl. 1978, 554. Vgl. zum Verfassungsrecht der europäischen Staaten hingegen: Die Verfassung der italienischen Republik vom 24. 12. 1947, Art. 13 ff. (Teil I, Rechte und Pflichten der Staatsbürger) und die Verfassung der türkischen Republik vom 27. 5. 1961, Art. 10 ff. (Zweiter Teil, Grundrechte und -pflichten), die als einzige einen Abschnitt mit Grundpflichten enthalten. Die Verfassungen sind abgedruckt bei P. C. Mayer-Tasch, Die Verfassungen Europas, 2. Aufl., München, 1975. Zum Schweigen des Grundgesetzes hinsichtlich verfassungsrechtlicher Unternehmerpflichten vgl. Peter Saladin VVDStRL 35, S. 7, 18 ff.

die Bezeichnung „Grundpflicht“. In Art. 1 Abs. 3 GG heißt es, daß die „nachfolgenden Grundrechte“ die drei Staatsgewalten binden. Eine entsprechende Klausel bezüglich einer Grundpflichtenbindung des einzelnen gegenüber dem Staat besteht nicht. Andererseits ist an mehreren Stellen in der Verfassungsurkunde von Pflichten die Rede. Erinnert sei nur an die Pflege und Erziehung der Kinder, die nach Art. 6 Abs. 2 GG zuvörderst eine den Eltern obliegende Pflicht darstellt und an Art. 12 Abs. 2 GG, der von einer öffentlichen Dienstleistungspflicht spricht. Darüber hinaus ist Art. 9 Abs. 3 Satz 2 gegenüber den Bindungsadressaten des Art. 1 Abs. 3 GG eine Ausnahme. Denn diese Klausel besitzt eine Drittwirkung; sie verpflichtet also nicht nur die staatliche Gewalt.

II. Gegenstand der Untersuchung

Dieser Befund läßt zwei Schlußfolgerungen zu: Entweder handelt es sich bei den ebengenannten und anderen Pflichten nicht um Grundpflichten, sondern höchstens um Inpflichtnahmen⁵, weil der Grundgesetzgeber auf die Aufnahme von Grundpflichten in die Verfassung verzichten wollte. Oder das Grundgesetz kennt Grundpflichten, ohne diese positivrechtlich als solche zu normieren (§ 2). Schließt man sich der zweiten Meinung an, dann drängen sich folgende Fragen auf: Welche Verfassungsnormen enthalten mit welchem Inhalt Grundpflichten⁶? (§ 3) und wie sind sie systematisch einzuteilen? (§ 4). Ferner interessieren die Rechtsfolgen bei Grundpflichtverletzungen (§ 5) und wann die Fähigkeit beginnt, Träger von Grundpflichten bzw. Verantwortlicher für die Erfüllung von Grundpflichten zu sein (§ 6). Die Arbeit beschränkt sich auf eine Darstellung der Grundpflichten im Grundgesetz. Die Erörterung landesverfassungsrechtlicher Grundpflichten bleibt ausgeklammert⁷, soweit ein Rückgriff aus Argumentationsgründen nicht unbedingt erforderlich ist.

III. Der Begriff Grundpflicht

Da der Begriff „Grundpflicht“ in Gesetzessprache, Rechtsprechung und Literatur mit unterschiedlichem Bedeutungsgehalt verwendet wird, ist zunächst zu präzisieren, was hier unter Grundpflicht verstanden werden soll. Mit dem Wort Grundpflicht ist ausschließlich das Gegenstück zu den Grundrechten gemeint⁸. Grundpflichten sind demnach nur

⁵ Vgl. dazu *Gerd Roellecke*, Gibt es ein „Recht auf den Tod“?, S. 342.

⁶ So *Otto Kimminich*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 493.

⁷ Vgl. dazu auch *Detlef Merten* BayVBl. 1978, 554, 559.

⁸ „Als Negation übersteigter individualistischer Deutung sind sie den Grundrechten zugeordnet“, *Nawiasky-Leusser*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl., München, 1976 ff., Art. 117 Erl. I.

verfassungsrechtlich verankerte Pflichten des einzelnen⁹ gegenüber dem Staat¹⁰. Darunter fallen also weder rein vorstaatliche Menschheitspflichten¹¹, die nicht Eingang in die Verfassung gefunden haben¹², noch Pflichten der Bürger untereinander. Folglich sind beispielsweise gegenseitige Hilfspflichten innerhalb der Familie von dieser Abhandlung ausgenommen, weil es an der Staatsgerichtetheit derartiger Verantwortlichkeiten fehlt¹³.

Keine Grundpflichten in hiesigem Sinne sind ferner Pflichten von Staatsorganen und Staatsgebilden untereinander¹⁴ oder gegenüber anderen Trägern öffentlicher Verwaltung sowie Schutzpflichten¹⁵ gegenüber Privatpersonen, wenngleich diese Pflichten verfassungsrechtlichen Rang haben. Diese Kennzeichnung trifft unter anderem für folgende Pflichten zu: Der Pflicht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen (Art. 44 Abs. 2 GG), den jedem Land nach Art. 37 GG obliegenden Pflichten gegenüber dem Bund, den Pflichten von Bundesorganen aufgrund der Artikel 43, 53 und 58 GG¹⁶, der Pflicht zu gemeindefreundlichem Verhalten sowie der Pflicht, die Menschenwürde zu achten und zu schützen (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG)¹⁷.

⁹ In diesem Sinne *Carl Schmitt*, Grundrechte und Grundpflichten, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, 2. Aufl., Berlin, 1973, S. 181 f.

¹⁰ In diesem Sinne auch *Hamann / Lenz*, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1970, Einführung, S. 54; *Hans Schneider* NJW 1954, 941; *Küchenhoff / Küchenhoff*, Allgemeine Staatslehre, 8. Aufl., Stuttgart, 1977, S. 73; *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, 5. Aufl., Berlin, 1970, S. 174; *Gerhard Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., Nachdruck, Bad Homburg v. d. H., 1960, S. 510. v. *Mangoldt / Klein*, S. 111; *Horst Feldmann / Margot Geisel*, Deutsches Verfassungsrecht des Bundes und der Länder, Stuttgart, 1954, S. 18; *Detlef Merten* BayVBl. 1978, 555.

¹¹ *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, S. 175.

¹² Ebenso *Detlef Merten* BayVBl. 1978, 556 mit der zutreffenden Begründung, solchen Pflichten fehle der Gesetzesvorbehalt im Verfassungsrang.

¹³ Siehe dazu z. B. *Theodor Maunz*, Deutsches Staatsrecht, § 13 III 2. Weiter *Hans H. Klein*, Über Grundpflichten, Der Staat, Band 14, 1975, S. 153, 155.

¹⁴ Dies trifft nach der richtigen Auffassung von *Detlef Merten* (BayVBl. 1978, 555) auch für Verfassungsaufträge zu. Sie können nicht als Grundpflichten bezeichnet werden, weil es an der charakteristischen Staat-Bürger-Beziehung fehlt.

¹⁵ Von einer Schutzpflicht ist z. B. hinsichtlich des Schutzes der Freiheit und des Eigentums durch den Staat bei BVerfG DVBl. 1978, 394 ff. die Rede (Wehrpflichtentscheidung). Anstelle des Begriffs Schutzpflicht wird auch die Bezeichnung Grundrechtspflicht verwendet. Siehe dazu *E. Klein*, Diplomatischer Schutz und grundrechtliche Schutzpflicht, DÖV 1977, 704 ff.; *Detlef Merten* BayVBl. 1978, 555 f. Vgl. daneben *Peter Häberle*, VVDStRL 30, 1972, 84 f. und *derselbe*, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, 2. Aufl., Karlsruhe, 1972, S. 264. Einen anderen Inhalt legen *Maunz-Dürig-Herzog-Scholz*, Art. 5 Abs. III Rdnr. 127 f. dem Begriff Grundrechtspflicht bei.

¹⁶ Vgl. dazu ausführlich *Wolf-Rüdiger Schenke*, Die Verfassungsorgantreue, Berlin, 1977, vor allem S. 53 ff.

¹⁷ Vgl. dazu BVerfG DÖV 1977, 896 (Schleyer-Fall).