

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 534

Grundpflichten als Verfassungs- problem in Deutschland

**Geschichtliche Entwicklung und Grundpflichten
unter dem Grundgesetz**

Von

Otto Luchterhandt



Duncker & Humblot · Berlin

OTTO LUCHTERHANDT

Grundpflichten als Verfassungsproblem in Deutschland

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 534

Grundpflichten als Verfassungs- problem in Deutschland

**Geschichtliche Entwicklung und Grundpflichten
unter dem Grundgesetz**

**Von
Otto Luchterhandt**



Duncker & Humblot · Berlin

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Luchterhandt, Otto:

Grundpflichten als Verfassungsproblem in Deutschland:
geschichtl. Entwicklung u. Grundpflichten unter d.
Grundgesetz / von Otto Luchterhandt. – Berlin: Duncker u.
Humblot, 1988

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 534)

Zugl.: Köln, Univ., Habil.-Schr., 1985

ISBN 3-428-06420-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3-428-06420-8

Inhaltsverzeichnis

Einführung	21
A. Die Vernachlässigung der Pflichtendimension in der Staatsrechtslehre der Bundesrepublik	22
I. Negative Konsequenzen aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und Gegenpositionen	22
II. Bundesverfassungsgericht und ‚Grundpflichten‘	26
III. Frühe Begründungsversuche von ‚Grundpflichten‘ im Grundgesetz – Sozialstaatsprinzip und Grundrechte	30
IV. Keine Aktualisierung durch Wehrverfassung und Notstandsverfassung	35
V. Die Ausblendung der Pflichten in der Standardliteratur des Staatsrechts	36
VI. Die Rückläufigkeit der Pflichtenbehandlung in der Allgemeinen Staatslehre	41
VII. Die ‚Wiederkehr‘ der Grundpflichten	44
B. Zum Gegenstand der Arbeit	49
I. Zum Begriff der ‚Grundpflichten‘	49
1. Grundpflichten – eine Kategorie des Verfassungsrechts (Grundpflichtenqualität)	50
2. Grundpflichten – Pflichten des (privaten) Individuums (Grundpflichtensubjektivität)	51
a) Menschenpflichten und Bürgerpflichten	51
b) Grundpflichten und Berufspflichten	54
c) Beamtenpflichten	54
d) Grundpflichten und Organpflichten	56
II. Die Zielsetzung	57

	Rechtshistorischer Teil	61
A. Geschichtliche Ausgangslagen		64
I. Die Grundpflichten in den Verfassungen der Französischen Revolution		64
1. Die Pflichten in der Menschenrechtserklärung von 1789		65
a) Die Debatte über die Pflichten in der Nationalversammlung		65
b) Die Pflichten in der Déclaration vom 26. 8. 1789		69
2. Die Pflichten in der Verfassung von 1791		72
3. Die Pflichten in der Verfassung von 1793		75
4. Die Pflichten in der Verfassung von 1795		77
5. Zusammenfassung		83
II. Die Pflichtendimension im Preußischen Allgemeinen Landrecht		85
B. Die Grundpflichten in der deutschen Verfassungsentwicklung und Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts		95
I. Die Grundpflichten im Frühkonstitutionalismus		95
1. Überblick		95
2. Die Rheinbundverfassungen		98
3. Die Grundpflichten im Verfassungsrecht des Vormärz		100
a) Formale Stellung im Verfassungsaufbau		100
b) Die Ausdrucksweise der Pflichtbindung		103
c) Adressaten der Pflichten		105
d) Die Pflichten im einzelnen		109
aa) Gehorsamspflicht und Treuepflicht		109
bb) Steuerpflicht und Wehrpflicht		115
cc) Weitere Dienstpflichten		119
dd) Eigentumsabtretungspflicht		120
ee) Hilfeleistungspflicht		121
ff) Schulpflicht		121
e) Das Verhältnis zwischen Pflichten und Rechten		122
II. Die Grundpflichten in der Revolution von 1848/49		124
1. Die Grundpflichten in der Paulskirche		124
a) Überblick		124
b) Die Grundpflichten in den Vorberatungen und -entwürfen der Reichsverfassung		127
c) Die Grundpflichten in den Debatten der Nationalversammlung		131
aa) Die Wehrpflicht		131

bb) Die Steuerpflicht	135
cc) Die Pflicht zur Eigentumsabtretung	136
dd) Die Schulpflicht	139
ee) Schlußbemerkung	142
2. Die Grundpflichten in der preußischen Verfassungsgebung (1848 - 1850)	143
a) Die Entwicklung bis zur oktroyierten Verfassung vom 5. 12. 1848 ..	143
b) Die revidierte Verfassung vom 31. 1. 1850	150
c) Schlußbemerkung	153
III. Die Grundpflichten in der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. 4. 1867 und in der Reichsverfassung vom 16. 4. 1871	154
IV. Die Pflichten in der Staatsrechtslehre der konstitutionellen Monarchie	162
1. Einleitung	162
2. Der Übergang von der absoluten zur konstitutionellen Monarchie ...	164
a) Die späte Reichspublizistik	164
b) Carl Gottlieb Svarez	169
3. Die Pflichten im ‚wahren Konstitutionalismus‘: v. Aretin und v. Rotteck	175
4. Die Theorie des liberalen Rechtsstaates: Robert von Mohl	188
5. Die Staatslehre des monarchischen Prinzips	197
a) Friedrich Julius Stahl	197
b) Joseph Held	203
c) Schlußbemerkung	209
6. Organisches Staatsdenken (I): Schmitthenner, H. A. Zachariä, Bluntschli, Schulze	210
a) Einleitung	210
b) Friedrich Schmitthenner	212
c) Heinrich Albert Zachariä	217
d) Johann Caspar Bluntschli	221
e) Hermann Schulze	222
7. Der staatsrechtliche Positivismus	227
a) Vorbemerkung	227
b) Carl Friedrich von Gerber	228
c) Paul Laband	237
d) Modifikationen: Bornhak, Gareis, Zorn, Jellinek	244
aa) Conrad Bornhak	244
bb) Carl Gareis	247
cc) Philipp Zorn	249
dd) Georg Jellinek	251

8. Organisches Staatsdenken (II): Rudolf von Gneist und Otto von Gierke	258
a) Rudolf von Gneist	259
b) Otto von Gierke	264
9. Zusammenfassende Betrachtung	271
C. Die Grundpflichten in der Weimarer Reichsverfassung und Staatsrechtslehre	284
I. Die Grundpflichten in der Verfassungsgebung von Weimar	284
1. Pflichtenproblematik und Sozialisierungsgesetz	285
2. Die Position Friedrich Naumanns – Sein „Versuch volksverständlicher Grundrechte“	289
3. Die Behandlung der Grundpflichten im Verfassungsausschuß – Der Entwurf Konrad Beyerles	295
4. Die Grundpflichten im Plenum der Nationalversammlung	303
5. Die Grundpflichten im Verfassungstext	306
II. Die Grundpflichten in den Länderverfassungen	308
III. Die Grundpflichten in der Weimarer Staatsrechtslehre	310
1. Überblick – Die herrschende Lehre	310
2. Carl Schmitt	319
3. Hermann Heller	323
4. Grundpflichten und Integrationslehre	325
a) Rudolf Smend	326
b) Albert Hensel	330
c) Gustav Giere	332
d) Hans Gerber	333
e) Ernst Rudolf Huber	334
D. Die Pflichtendimension im NS-Staat	338
I. Die Umgestaltung der ‚Grundrechtsstellung‘ des ‚Bürgers‘ in die ‚Gliederstellung‘ des ‚Volksgenossen‘	339
1. Die Beseitigung der liberalen Grundrechte (1933/34)	340
2. Der Ausbau der Pflichtstellung (1935 - 1937)	341
a) Reichsbürgergesetz und Treuepflicht	341
b) Die Wehrpflicht	344
c) Die Arbeitsdienstpflicht	344
d) Die Jugenddienstpflicht	345
e) Die allgemeine Schul- und Berufsschulpflicht	346

f) Schlußfolgerung	346
g) Die Pflichtstellung in den ‚gleichgeschalteten‘ Organisationen und Institutionen	347
3. Die Steigerung zur totalen Inpflichtnahme (1939 - 1945)	348
II. Die Grundpflichten des ‚Volksgenossen‘ aus der Sicht der Staatsrechtslehre	350
1. Der Ansatz des „konkreten Ordnungsdenkens“ (Carl Schmitt)	350
2. Die ‚Gliederstellung des Volksgenossen‘	353
a) Volksgemeinschaft und Treuepflicht	353
b) Der Rang der Grundpflichten im NS-Staat	354
aa) Gliederstellung und NS-Verfassung	354
bb) Werner Webers Lehre von den „Hauptpflichten“	355
c) Die unbegrenzte Aktualisierbarkeit der Treuepflicht	358
d) Die ‚Einheit von Rechten und Pflichten‘	359
e) Die Verwirkung als wichtigste Konsequenz des Einheitsprinzips ..	361
3. Kontinuität und Diskontinuität im Pflichtdenken der NS-Staatsrechtslehre	362
E. Die Grundpflichten in den Länderverfassungen der Nachkriegszeit (1946 bis 1949)	365
I. Die formale Stellung im Verfassungsaufbau	366
1. Die Weimarer Lösung	366
2. Die Trennung zwischen ‚Grundpflichten‘ und ‚Ordnungen des Gemeinschaftslebens‘	367
3. Die Trennung zwischen ‚Grundrechten‘ und ‚Grundpflichten‘	367
4. Die einseitige Herausstellung der Rechte	368
5. Die Lösung Württemberg-Badens	370
6. Die Betonung der ‚Ordnungen des Gemeinschaftslebens‘	372
7. Zusammenfassende Bewertung	373
II. Die Grundpflichten im einzelnen	374
1. Staatsbürgerliche Pflichten	374
a) Gehorsams- und Treuepflicht	374
b) Politische Mitwirkungspflichten – Die Wahlpflicht	378
c) Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern	379
d) Dienstleistungspflichten	379
e) Steuerpflicht	380
f) Gerichtspflichten	381

g) Nothilfepflicht	381
h) Wehrpflicht	382
2. Sozio-kulturelle Pflichten	382
a) Die elterliche Erziehungspflicht	382
b) Sonstige Pflichten aus Ehe und Familie	383
c) Die Bildungs- und Schulpflicht	383
3. Sozio-ökonomische Pflichten	385
a) Arbeitspflicht	385
b) Sozialversicherungspflicht	385
c) Sozialbindung des Eigentums	386
d) Enteignung und Sozialisierung	387
4. Gleichheit der Pflichten	388
5. Allgemeiner Gesetzesvorbehalt der Inpflichtnahmen	388
6. Die Verbindung von Rechten und Pflichten	389
III. Zusammenfassende Einschätzung	390
F. Die Grundpflichten in der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes	395
I. Die Grundpflichten im Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee	395
II. Die Grundpflichten im Parlamentarischen Rat	397
1. Die Ursachen für die Ablehnung der ‚Grundpflichten‘ als eigenständiges Verfassungselement	397
a) Die Entscheidung für die unmittelbare Geltung der Grundrechte	398
b) Die Favorisierung der klassischen Freiheitsrechte	400
c) Die Gleichsetzung von ‚Grundpflichten‘ und ‚Grundrechtsgrenzen‘	402
2. Die Beratung der einzelnen Pflichtenbestimmungen	403
a) Die Pflicht zur Verfassungstreue	403
aa) als Vorbehalt der Meinungsfreiheit	403
bb) als Vorbehalt der Lehrfreiheit	404
cc) Treue- und Widerstandspflicht	405
dd) Wahlpflicht	406
b) Der Dienstleistungspflichtenvorbehalt der Berufsfreiheit	406
c) Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums	408
d) Die Wahrheitspflicht der Presse	411
e) Die Pflichtengleichheit	412
aa) Die gleiche Pflichtigkeit von Mann und Frau	412
bb) Pflichtengleichstellung in den Ländern	415

f) Die Erwähnung weiterer Pflichten	416
aa) Die Wehrpflicht	416
bb) Die Steuerpflicht	417
cc) Die elterliche Erziehungspflicht	417
dd) Die Schulpflicht	418
III. Zusammenfassende Schlußfolgerungen	419
G. Zusammenfassende Thesen	424

**Rechtsdogmatischer Teil
(Grundzüge)**

431

A. Grundpflichten, Grundrechte und Verfassungsstaat	431
B. Die Legitimationsbasis der Grundpflichten im Grundgesetz	437
I. Bisherige Lösungsvorschläge	437
1. Die Ableitung aus der Staatlichkeit des Verfassungsstaates	437
2. Die Ableitung aus der Sozialität des Individuums	440
3. Die Ableitung aus dem Gegenseitigkeitsprinzip der gleichen Freiheit aller (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG)	441
4. Die Begründung aus der Menschenwürde	444
II. Der ‚Satz von der Menschenwürde‘ (Art. 1 Abs. 1 GG) als Wurzel der Grundpflichten	444
1. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG als Wurzel der mitmenschenbezogenen Grund- pflichten	445
a) Zum normativen Charakter von Abs. 1 Satz 1	445
b) Die Adressierung an das Individuum und die Frage der Dritt- wirkung	447
c) Der Pflichtengehalt: Nicht nur Unterlassungs- und Duldungs-, sondern auch Handlungspflichten	452
2. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG – Wurzel der staatsbezogenen Grundpflichten	457
C. Das Verhältnis von Grundpflichten und Grundrechten	463
I. Grundpflichten und Grundrechtsschranken	463
1. Der heutige Stand der Auffassungen	463
a) Die Befürworter einer Unterscheidung von Grundpflichten und Grundrechtsschranken	463
b) Die Gegenmeinung	466
c) Schlußfolgerung	467

2. Grundrechtsschranken und Unterlassungspflichten	467
a) Die allgemeine Nichtstörungspflicht	468
b) Rechtspflicht zur Verfassungstreue?	469
c) Die Friedenspflicht	478
aa) Die Friedenspflicht nach innen	478
bb) Die Friedenspflicht nach außen (Art. 26 Abs. 1 GG)	479
3. Grundrechtsschranken und Duldungspflichten	481
a) Duldung von Eingriffen in das Leben	481
b) Duldung von Eingriffen in das Recht auf körperliche Unversehrtheit	482
c) Eingriffe in die Freiheit der Person	482
d) Eingriffe in das Eigentum	482
e) Schlußfolgerungen	484
4. Grundrechtsschranken und Handlungspflichten	485
a) Die zwei Stufen der Grundrechtsausübung: ‚Ob‘ und ‚Wie‘	485
b) Handlungspflichten, welche die negative Grundrechtsfreiheit ausschließen	486
aa) Die Erziehungspflicht der Eltern	487
bb) Die Wahlpflicht	492
cc) Das Verbot der Arbeitspflicht und seine Durchbrechungen ..	499
aaa) Grundpflicht zur Arbeit?	499
bbb) ‚Herkömmliche allgemeine Dienstleistungspflichten‘ ..	506
ccc) Dienstplichten der Notstandsverfassung	508
c) Handlungspflichten zum ‚Wie‘ der Grundrechtsausübung	509
aa) Die ‚Indienstnahme Privater‘ bei der Berufsausübung	509
bb) Pflichten zum Eigentumsgebrauch – Die Steuerpflicht	513
d) Die selbständigen Handlungspflichten	519
aa) Die Wehrpflicht	520
bb) Die Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern	524
cc) Die Zeugen- und Eidespflicht	526
dd) Die Schulpflicht	527
ee) Die Pflicht zur Hilfeleistung	528
5. Schlußfolgerungen: Vom Sinn der Unterscheidung zwischen Grundrechtsschranken und Grundpflichten	529
II. Der Funktionszusammenhang zwischen Grundpflichten und Grundrechten	532
1. Das Prinzip der ‚Einheit von Recht und Pflicht‘ im totalitären Staatswesen	533

2. Die Gegenthese der ‚Asymmetrie‘ von Grundrechten und Grundpflichten	535
3. Die ‚Asymmetrie‘ von Grundrechten und Grundpflichten – Ein untaugliches Unterscheidungsmerkmal	538
4. ‚Keine Rechte ohne Pflichten‘	539
5. ‚Keine Pflichten ohne Rechte‘	540
D. Die normative Wirkung der Grundpflichten	543
I. Grundpflichten als Verfassungsaufträge	543
II. Grundpflichten als Auslegungsmaßstab für die Rechtsprechung	547
1. Zur Verbindlichkeit der Grundpflichtennormen für den Richter	548
2. Die unmittelbare Anwendbarkeit von Grundpflichtenbestimmungen durch die Rechtsprechung am Beispiel der ‚Sozialbindung‘ des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG)	550
a) Der Meinungsstand	550
b) Die ‚Situationsgebundenheit‘ des Grundeigentums	553
c) Das Gebot der Rücksichtnahme im Baurecht	555
3. Schlußbemerkung	556
III. Die normative Bedeutung der Grundpflichten für die Verwaltung	556
IV. Die normative Bedeutung für den einzelnen	558
V. Die Grenzen einer Aufhebbarkeit der Grundpflichten (Art. 79 Abs. 3 GG)	559
1. Die Unaufhebbarkeit der originären Grundpflichten	560
2. Die Unaufhebbarkeit derivativer Grundpflichten	560
a) Die Gehorsams- und Friedenspflicht	560
b) Die Steuerpflicht	560
c) Die Sozialbindung des Eigentums	564
d) Die Schulpflicht	564
e) Die Zeugenpflicht	566
3. Aufhebbare Grundpflichten	567
a) Die Wehrpflicht	567
b) Dienst- und Ehrenämterpflichten	567
E. Grundpflichten und verfassungsprägende Grundentscheidungen	569
I. Grundpflichten und Rechtsstaatsprinzip	569
1. Grundpflichten und Gesetzesvorbehalt	569
2. Übermaßverbot	571
3. Die Gleichheit der Grundpflichten	571

II. Grundpflichten und Demokratieprinzip	574
III. Grundpflichten und Sozialstaatsprinzip	576
IV. Grundpflichten und Bundesstaatlichkeit	577
F. Elemente eines materiellen Grundpflichtenbegriffs	579
I. Die objektiven Kriterien	579
1. Die Unverzichtbarkeit	580
2. Erhöhte Bedeutung für das Gemeinwesen	580
3. Die Nennung im Verfassungstext	580
4. Der Grad verfassungsrechtlicher Normativität	581
5. Die traditionelle Einstufung	581
II. Das subjektive Kriterium: Der Grad der Belastung des einzelnen in der Bindung	582
1. Die Höchstpersönlichkeit der Pflichterfüllung	582
2. Die Unentgeltlichkeit der Pflichterfüllung	583
3. Die Schwere der Belastung	584
4. Die Dauer der Belastung	585
5. Die Wahrscheinlichkeit der tatsächlichen Inpflichtnahme	585
III. Der materielle Grundpflichtenbegriff – Versuch einer Definition	586
IV. Schlußfolgerungen für die einzelnen Grundpflichten	587
G. Schlußbetrachtung: Funktionen von Grundpflichtenbestimmungen	589

Abkürzungsverzeichnis

A	= Ausschuß
a. A.	= anderer Ansicht
a.a.O.	= am angegebenen Ort
Abg.	= Abgeordneter
ABl.	= Amtsblatt
Abs.	= Absatz
Abt.	= Abteilung
AcP	= Archiv für civilistische Praxis
a. E.	= am Ende
AGB	= Allgemeines Gesetzbuch
ALR	= Allgemeines Landrecht
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
AVR	= Archiv des Völkerrechts
bad.	= badisch(e)
Bad.-Württ.	= Baden Württemberg
bay.	= bayerisch(e)
bay. LV	= bayerische Landesverfassung
Bay. VBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BBG	= Bundesbeamtengesetz
Bd.	= Band
Bearb.	= Bearbeiter
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BK	= Bonner Kommentar
BNotO	= Bundesnotarordnung
BRRG	= Beamtenrechtsrahmengesetz

BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWahlG	= Bundeswahlgesetz
BWahlO	= Bundeswahlordnung
bzw.	= beziehungsweise
CVP	= Christliche Volkspartei
ders.	= derselbe
dgl.	= dergleichen
d. h.	= das heißt
Diss.	= Dissertation
DNVP	= Deutschnationale Volkspartei
Doc.	= Document
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DP	= Deutsche Partei
DRW	= Deutsche Rechtswissenschaft
DRZ	= Deutsche Rechts-Zeitschrift
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	= Deutsche Volkspartei
E	= Entscheidung; Entwurf
Ebd.	= Ebenda
Erl.	= Erläuterungen
EuGRZ	= Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuMRK	= Europäische Menschenrechtskonvention
Ev.; evgl.	= Evangelisch(es)
f.; ff.	= folgende
FS	= Festschrift
G	= Gesetz
GBI.	= Gesetzblatt
GewO	= Gewerbeordnung
GG	= Grundgesetz
GGK	= Grundgesetzkommentar
GO	= Gemeindeordnung
GVG	= Gerichtsverfassungsgesetz
GVöBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbbd.	= Halbband

hamb.	= hamburgisch(es)
HChE	= Grundgesetzentwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee
hess.	= hessisch(es)
h. M.	= herrschende Meinung
Hrsg.	= Herausgeber; herausgegeben
HWbRW	= Handwörterbuch der Rechtswissenschaften
HZ	= Historische Zeitschrift
i.d.F.	= in der Fassung
i.d.R.	= in der Regel
insbes.	= insbesondere
i. S.	= im Sinne
i.V.m.	= in Verbindung mit
Jg.	= Jahrgang
JÖR	= Jahrbuch des Öffentlichen Rechts
JR	= Juristische Rundschau
jur.	= juristisch(e)
JurA	= Juristische Analysen
JuS	= Juristische Schulung
JW	= Juristische Wochenschrift
JZ	= Juristenzeitung
Kap.	= Kapitel
Komm.	= Kommentar
KPD	= Kommunistische Partei Deutschlands
lit.	= Buchstabe
LS	= Leitsatz
l. Sp.	= linke Spalte
MDR	= Monatsschrift des Deutschen Rechts
m.w.N.	= mit weiteren Nachweisen
NC	= Numerus Clausus (Urteil)
NF	= Neue Folge
n. F.	= neue Fassung
NJ	= Neue Justiz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NL	= Nationalliberale
Nr.	= Nummer

NRW	= Nordrhein-Westfalen
NS	= Nationalsozialistisch(es)
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
nw.	= nordrhein-westfälisch(e)
O	= Ordnung
OBG	= Ordnungsbehördengesetz
ÖZöR	= Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
o. J.	= ohne Jahresangabe
OVG	= Oberverwaltungsgericht
phil.	= philosophische
Pol.	= Polizei
PR	= Parlamentarischer Rat (Drucksachen)
pr.	= preußisch(es)
ProVG	= Preußisches Oberverwaltungsgericht
Rdn.	= Randnummer
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rhld.-Pf.	= Rheinland-Pfalz
RSFSR	= Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
r. Sp.	= rechte Spalte
RuStAngG	= Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
RV	= Reichsverfassung
S.	= Seite
s.; S.	= siehe
saarl.	= Saarland; saarländisch(e)
Sb.	= Sammlung des bereinigten niedersächsischen Rechts
SBZ	= Sowjetische Besatzungszone
sc.	= wisse
SED	= Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SG	= Soldatengesetz
s. o.	= siehe oben
sog.	= sogenannte(s)
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Spt.	= September
StGB	= Strafgesetzbuch
StghG	= Gesetz über den Staatsgerichtshof
StPO	= Strafprozeßordnung

s. u.	= siehe unten
Süddt.	= Süddeutsch(es)
u. a.	= unter anderem
USPD	= Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
usw.	= und so weiter
v.	= von
V	= Verordnung
VBl.	= Verordnungsblatt
Verf.	= Verfassung
Verw.	= Verwaltung
VerwR	= Verwaltungsrecht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
v. M.	= von Münch
VO	= Verordnung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
WPflG	= Wehrpflichtgesetz
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
Württ.-Bad.	= Württemberg-Baden
Württ.-Hohenz.	= Württemberg-Hohenzollern
z.	= zum
ZAkDR	= Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht
z. B.	= zum Beispiel
ZDG	= Zivildienstgesetz
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZgesStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
zit.	= zitiert
ZPO	= Zivilprozeßordnung
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
z. T.	= zum Teil

Einführung

Die Rechtsstellung des Individuums, sei es als Bürger, Ausländer oder Staatenloser, gehört im liberaldemokratischen Verfassungsstaat zu den wichtigsten Aspekten der Rechtsordnung. Ja, eine eigentümliche Gestaltung dieser Rechtsstellung macht den Staat überhaupt erst zum ‚Verfassungsstaat‘¹, nämlich die rechtlich verbindliche Anerkennung einer Sphäre der freien Selbst- und Mitbestimmung des Bürgers im Gemeinwesen in Gestalt unveräußerlicher, unentziehbarer Menschenrechte und deren verfassungsrechtliche Transformation in ‚Grundrechte‘ bzw. in Schranken einer andernfalls ungehemmten staatlichen Kompetenzentfaltung.

Historisch gesehen, reflektieren die Menschen- und Grundrechte die leidvolle Erfahrung individueller und gesellschaftlicher Rechts- und Freiheitsverluste; zugleich markieren sie aber auch die Konfliktpunkte, Kampflinien und den schließlichen Sieg des freiheitlichen Bürgerwillens über die sich anfänglich absolutistisch verstehende neuzeitliche, ‚souveräne‘ Staatsgewalt².

Im bisherigen Verlauf ihrer Geltung haben die Menschen- und Grundrechte innerhalb der Verfassungsstaaten, voran in jenen, die über einen verfassungsgerichtlichen Grundrechtsschutz verfügen, außerordentlich starke und mannigfache Wirkungen in allen Bereichen des Gemeinwesens entfaltet. Denn ihrer Rechtsnatur nach sind sie nicht nur subjektive, gegenüber dem Staat und in gewissem Maße auch gegenüber gesellschaftlichen Kräften berechtigende Rechte des einzelnen, sondern mit ihrem institutionellen, verfahrensrechtlichen ‚Überbau‘ prozessuale Instrumente und als Begrenzungen der Staatsgewalt sowie als Wert- und Zielvorgaben und Formungskräfte gesamtstaatlicher, politischer Entscheidung auch „Grundelemente objektiver Ordnung“³, einer Ordnung, die sie zugleich verwandeln und stabilisieren.

¹ *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, S. 104 ff.; *Stern*, Staatsrecht I., 2. Aufl., S. 79 ff.; *Kägi*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, S. 39 ff.; 48 ff.; *Loewenstein*, Verfassungslehre, S. 127 ff.; *Scheuner*, Staatstheorie und Staatsrecht, S. 171 ff.; *Hesse*, Grundzüge, S. 3 ff.; *Schmitt*, Verfassungslehre, S. 36 ff.

² *Kriele*, Einführung, S. 149 ff.; *ders.*, Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte, FS Scupin (1973), S. 187 ff.; *Strzelewicz*, Der Kampf um die Menschenrechte, S. 16 ff.; 94 ff.; *Birtsch* (Hrsg.), Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte, S. 121 ff.; *Voigt*, Geschichte der Grundrechte, S. 12 ff.; *Scheuner*, Die rechtliche Tragweite, FS Huber, S. 139 ff.; *Maier*, Die Grundrechte des Menschen im modernen Staat, S. 10 ff.; *Schnur* (Hrsg.), Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte (1964).

³ *Hesse*, Grundzüge, S. 112 (Rdn. 279).

So ist es denn nicht verwunderlich, daß die Grundrechte zumal in der Bundesrepublik Deutschland nach den Erfahrungen mit dem Menschenrechtsnihilismus sowohl des Nationalsozialismus im ‚Dritten Reich‘, als auch des Stalinismus in der SBZ/DDR von Anfang an ein bevorzugter, ja zentraler Gegenstand staatsrechtswissenschaftlicher Forschung und Darstellung gewesen sind, so daß die Feststellung viel Wahres enthält, die heutige Staatsrechtswissenschaft sei zu einem wesentlichen Teil „Grundrechtswissenschaft“ geworden⁴.

A. Die Vernachlässigung der Pflichtendimension in der Staatsrechtslehre der Bundesrepublik

Höchst auffällig sticht davon das geringe Interesse, ja ihr lange Zeit anhaltendes Schweigen über die Pflichten des Menschen und Bürgers ab⁵. Das berührt um so eigenartiger, als einem jeden geläufig ist, daß sein Rechtsstatus nicht nur durch Rechte, sondern auch durch Pflichten konstituiert wird, durch Pflichten insbesondere, die ihn in verschiedenen Lebensaltern, Lebenslagen und sozialen Rollen nach Dauer, Umfang und Intensität in unterschiedlichem Maße belasten und deren Gewicht unter der Bezeichnung ‚Grundpflichten‘ besonders anzuerkennen, durchaus plausibel erscheint.

I. Negative Konsequenzen aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und Gegenpositionen

Es sind mehrere eng miteinander zusammenhängende Gründe, welche dazu geführt haben, daß die deutsche Staatsrechtswissenschaft die Grundpflichten lange Zeit hindurch so „stiefmütterlich“⁶ behandelt hat.

⁴ So *Randelzhofer*, Die Pflichtenlehre bei *Samuel Pufendorf*, S. 10.

⁵ Es war *René Marcic*, der 1971 (Menschenpflichten, Intern. FS Verdross, S. 221 ff.) sich als erster intensiv Gedanken über den „Grund des Schweigens über die Pflichten“ (S. 225 - 233) machte. Kernsätze daraus sind: „Der bescheidene Bedarf nach dem Pflichtenproblem, die Dürre des Schrifttums als Antwort auf die geringe Nachfrage, erklären sich aus dem Werden der Menschenrechte in ihrer gegenwärtigen Form als subjektive öffentliche Rechte.“ (S. 229). Und: „Obzwar kein Jurist vergißt, daß der Pflichtgedanke dem Rechtsgedanken immanent ist, . . . regt sich Argwohn des Juristen wider die Präponderanz der Pflicht im Rechtssystem. Das Recht wird als eine Ordnung verstanden, in der die Rechte, die Ansprüche, den Hauptakzent tragen, mag die Pflicht logisch den Vorrang genießen. Die *Moral* wird indes als ein *System von Pflichten* gedeutet, wo der Gedanke des Anspruches untergeht.“ (S. 231) Mit diesen Sätzen leitete der Autor bereits 1968 seine Interpretation der Art. 29 und 30 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein. Vgl. Pflichten und Grenzen der Rechte, Journal der Internationalen Juristenkommission 1968, II, S. 65 ff. (66).

⁶ So der treffende und daher zu Recht viel zitierte Ausdruck von *Maunz*, den er an die Adresse der Grundgesetzverfasser gerichtet hatte, der aber wohl mit größerer

Der wichtigste Grund ist unzweifelhaft der, daß das Grundgesetz im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung⁷ und einigen Länderverfassungen⁸ nur von Grundrechten, nicht aber von Grundpflichten spricht und in seiner Urfassung nur an wenigen Stellen individuelle Pflichten erkennbar erwähnt, nämlich in Art. 5 Abs. 3 S. 2 GG (Treuepflicht des Hochschullehrers), Art. 6 Abs. 2 GG (elterliche Erziehungspflicht), Art. 12 Abs. 2 GG (herkömmliche Dienstleistungspflichten), Art. 14 Abs. 2 GG (Gemeinwohlpflichtigkeit des Eigentumsgebrauchs), Art. 25 S. 2; Art. 100 Abs. 2 GG (völkerrechtliche Pflichten für den einzelnen), Art. 33 Abs. 1 GG (staatsbürgerliche Pflichten), Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 Abs. 1 WRV (bürgerliche und staatsbürgerliche Pflichten), Abs. 3 S. 2 (Pflichten)⁹.

Mit der Autorität seiner prominenten Beteiligung an der Erschaffung des Grundgesetzes¹⁰ begründete *Hermann von Mangoldt* diesen Sachverhalt damit, daß der vom Parlamentarischen Rat zur Richtschnur genommene Grundsatz der unmittelbaren Geltung der Verfassungsbestimmungen keine andere Wahl gelassen habe¹¹. Die Existenz von ‚Grundpflichten‘ im Sinne verfassungsrechtlich normierter Individualpflichten wollte *v. Mangoldt* nicht bestreiten¹².

Gleichwohl entstand, zumal angesichts der im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung¹³ aufgenommenen Schlüsselbestimmung des Art. 1

Berechtigung an die Staatsrechtslehre zu richten wäre. Vgl. Deutsches Staatsrecht, 1. Auflage (1951), S. 80 bis zur 23. Aufl. (1980), S. 117. *Zippelius* hat in der 24. Aufl. (1982) den betreffenden § 22 („Grundpflichten“) völlig neu gestaltet (S. 164 - 167) und die bekannte Formulierung nicht übernommen.

⁷ Siehe 1. Teil: C. I.

⁸ Zu ihnen 1. Teil: E.

⁹ Es zeugt bereits von der Unklarheit über den Begriff der Grundpflichten, z. T. aber auch von der Oberflächlichkeit bei der Behandlung dieses Gegenstandes in der Frühzeit der Bundesrepublik, daß die als solche bezeichneten Bestimmungen des GG selten übereinstimmen. *Klein* hielt für „ausdrückliche“ Pflichtbestimmungen lediglich Art. 6 II; 12 II; 14 II GG, vgl. *v. Mangoldt / Klein*, Das Bonner Grundgesetz, S. 111/112. *Maunz* nannte darüber hinaus noch Art. 5 III, 2 GG, Deutsches Staatsrecht, 3. Aufl., S. 78 ff. Für *Nawiasky* war Art. 5 III, 2 GG der „kümmerliche Rest“ des Grundpflichtgedankens im GG. Vgl. Die Grundgedanken des Grundgesetzes, S. 33. Ebenso *Pütz*, Allgemeines Staatsrecht und Bundesstaatsrecht (1950), S. 57. *Hans Schneider* konnte überhaupt keine Pflichtvorschriften im GG entdecken und meinte deswegen aufs Strafgesetzbuch zurückgreifen zu müssen: Fünf Jahre Grundgesetz, S. 941. Nach *Barzel* (Die verfassungsrechtliche Regelung, S. 52) und *Giese* (Grundgesetz, 2. Aufl. 1951, S. 46 Anm. 5) war Art. 14 II GG die einzige Grundpflichtbestimmung. *Martens* nannte ebenfalls nur die Art. 6 II; 12 II und 14 II GG, Grundgesetz und Wehrverfassung, S. 33.

¹⁰ *v. Mangoldt* war Vorsitzender des mit der Erarbeitung der Grundrechte befaßten Grundsatzausschusses im Parlamentarischen Rat. Dazu unten 1. Teil: F. I. ff.

¹¹ Vgl. die 1. Aufl. seines Kommentars, Das Bonner Grundgesetz, S. 39; *ders.*, Grundrechte und Grundsatzfragen, AöR Bd. 75, S. 278.

¹² Dazu unten 1. Teil: F. III.

¹³ Der Art. 1 III GG entsprechende Art. 107 des Entwurfes WRV fand keine Mehrheit. Dazu 1. Teil: C. I: 4. Anders aber verhielt es sich bei der Danziger Verfassung. Siehe 1. Teil: C. II.