

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 394

# Rückwirkung und Übergangsrecht

Verfassungsrechtliche Maßstäbe für intertemporale Gesetzgebung

Von

Bodo Pieroth



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**BODO PIEROTH**

**Rückwirkung und Übergangsrecht**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 394**

# Rückwirkung und Übergangsrecht

Verfassungsrechtliche Maßstäbe für intertemporale Gesetzgebung

Von

Bodo Pieroth



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung  
der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg  
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Alle Rechte vorbehalten

© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany

ISBN 3 428 04890 3

„Eine Wohlstandsgesellschaft bewertet die Erhaltung des wirtschaftlichen Besitzstandes häufig günstiger als die Chancen, die ihr aus einer Veränderung erwachsen könnten.“

*Kurt H. Biedenkopf\**

„Um so zeitgemäßer möchte daher . . . der Versuch für die Wissenschaft erscheinen, mit fester Hand die unzerbrechlichen Grenzlinien des Begriffs zu ziehen, welche, wenn sie sich wahrhaft als solche erweisen, dazu dienen würden, nach rechts wie links die Ausschreitungen zu beseitigen.“

*Ferdinand Lassalle\*\**

---

\* Grenzen der Tarifautonomie, Karlsruhe 1964, S. 66

\*\*Das System der erworbenen Rechte. Eine Versöhnung des positiven Rechts und der Rechtsphilosophie. Erster Theil, 2. Aufl. Leipzig 1880, S. 40 f.



## Vorwort

Die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts gegenüber dem Gesetzgeber ist die zentrale verfassungsrechtliche Frage unserer Tage. Hierzu will diese Arbeit einen Beitrag leisten, und zwar nicht so sehr auf abstrakter Ebene als vielmehr dadurch, daß ein problematischer und für die Grenzziehung bedeutsamer Bereich detailliert untersucht wird. „Rückwirkung und Übergangsrecht“ bieten sich für eine derartige Analyse deshalb besonders an, weil zum einen die aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten *Rückwirkungsverbote* Paradebeispiele für verfassungsrechtliches Richterrecht sind und weil zum andern im Zeichen sinkender Wachstumsraten und knapperer Ressourcen zu erwarten ist, daß die politischen Auseinandersetzungen der Zukunft weitgehend das Maß der Antastbarkeit von Besitzständen betreffen werden; juristischer Anknüpfungspunkt ist insoweit das gesetzliche *Übergangsrecht*. Eine Bestandsaufnahme und Klärung des insoweit geltenden Verfassungsrechts ist darüber hinaus auch losgelöst von dem bezeichneten verfassungsstrukturellen Hintergrund erforderlich und wichtig.

Die vorliegende Arbeit ist meine Habilitationsschrift. Sie ist in ihrer ursprünglichen Fassung im Februar 1979 abgeschlossen und im Sommer 1979 von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg angenommen worden. Im Sommer 1980 habe ich sie überarbeitet; dabei ist das Schrifttum berücksichtigt worden, das bis zum 1. Juli 1980 erschienen ist, sowie die Rechtsprechung, die bis zum gleichen Zeitpunkt ergangen ist (d. h. für das Bundesverfassungsgericht: bis einschließlich Bd. 54 der Amtlichen Sammlung).

Ganz herzlich danke ich Friedrich Müller für die jahrelange Förderung, die ich als Wissenschaftlicher Assistent durch ihn erfahren habe, und für das Vorbild als Hochschullehrer, das er mir gegeben hat. Einige Hinweise des Zweitgutachters im Habilitationsverfahren, Professor Dr. Reinhard Mußnug, habe ich gerne aufgegriffen. Dank schulde ich Frau Marianne Walter, Heidelberg, für das Schreiben des Typoskripts, meinen Mitarbeitern an der Ruhr-Universität Bochum für ihre Hilfe beim Korrekturlesen und beim Erstellen der Register sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft für eine großzügig bemessene Druckbeihilfe.

Bochum, den 12. Juni 1981

B. P.





# Inhaltsverzeichnis

<b>0. Einleitung: Impulse — Abgrenzungen — Aufgaben</b> .....	19
<b>1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Rückwirkung und Übergangsrecht</b> .....	25
1.1. Der Begriff der Rückwirkung von Gesetzen .....	25
1.1.1. Unsicherheiten in der frühen Rechtsprechung .....	25
1.1.2. Die Entscheidung zur Kostenrechtsnovelle 1952 (BVerfGE 11, 139) .....	27
1.1.3. Das Erfordernis der Rechtsänderung .....	27
1.1.4. Der Eingriff in „abgewickelte Tatbestände“ .....	30
1.1.5. Die Einwirkung auf gegenwärtige Tatbestände .....	36
1.2. Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Rückwirkung .....	38
1.2.1. Die Zulässigkeit nicht-belastender Rückwirkung .....	38
1.2.2. Art. 103 Abs. 2 GG als spezielles Rückwirkungsverbot ....	41
1.2.3. Der Gleichheitssatz als Ersatz eines Rückwirkungsverbots	44
1.2.4. Das Rechtsstaatsprinzip als Grundlage für Rückwirkungsverbote .....	50
1.2.4.1. Die Anknüpfung an das Rechtsstaatsprinzip .....	50
1.2.4.2. Das grundsätzliche Verbot echter Rückwirkung ..	53
1.2.4.2.1. Die frühe Rechtsprechung .....	53
1.2.4.2.2. Das grundsätzliche Verbot .....	54
1.2.4.2.3. Die Ausnahmen .....	55
1.2.4.3. Die grundsätzliche Zulässigkeit unechter Rückwirkung .....	60
1.2.4.4. Sonstige Folgerungen aus dem Rechtsstaatsprinzip	65
1.2.5. Art. 14 GG als spezieller Fall des Vertrauensschutzes ....	68
1.3. Verfassungsfragen des Übergangsrechts .....	71
1.3.1. Rückwirkung als Folge von Übergangsregelungen .....	71
1.3.2. Die Pflicht des Gesetzgebers zum Erlaß von Übergangsregelungen .....	73
1.3.3. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens von Gesetzen .....	75
1.3.4. Besonderheiten für Kriegsfolgenrecht, vorläufige Gesetze und Übergangsregelungen .....	77

<b>2. Kritik und Neuansatz</b> .....	<b>79</b>
2.1. Fragwürdigkeiten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	79
2.1.1. Die begriffliche Unterscheidung von echter und unechter Rückwirkung .....	79
2.1.2. Die unterschiedlichen Rechtsfolgen von echter und unechter Rückwirkung .....	84
2.1.3. Das ungeklärte Verhältnis zu geschriebenen Verfassungsnormen .....	89
2.2. Der Neuansatz in Thesen .....	95
2.2.1. Gesetzesnormdifferenzierung .....	95
2.2.2. Verfassungsnormorientierung .....	96
2.3. Die vergebliche Suche nach einem einheitlichen Begriff „der“ Rückwirkung .....	97
2.3.1. Beschränkung auf den Fall des Inkrafttretens vor der Verkündung .....	97
2.3.2. Abgeschlossene Fälle und Regelung ex tunc .....	98
2.3.3. Die erneute Bewertung rechtlich schon endgültig bewerteter Sachverhalte .....	100
2.3.4. Rückanknüpfung .....	102
2.3.5. Gesetzesänderung und Vergangenheitsbezug .....	104
2.3.6. Aufhebung von Entscheidungsnormen .....	106
2.4. Die unvollständig verfassungsnormorientierte Bestimmung der Grenzen von Rückwirkung .....	108
2.4.1. Einlinige Begründungen aus Prinzipien .....	108
2.4.1.1. Das Wesen der Rechtsnorm .....	108
2.4.1.2. Treu und Glauben .....	112
2.4.1.3. Zeitgebundenheit des Rechts .....	114
2.4.1.4. Die Unverbrüchlichkeit des Gesetzes .....	116
2.4.1.5. Vertrauensschutz .....	119
2.4.1.5.1. Vertrauensschutz als Rechtsgrundsatz ....	119
2.4.1.5.2. Auseinandersetzung mit konkurrierenden Auffassungen .....	125
2.4.2. Verkürzte Begründungen aus Verfassungsnormen .....	131
2.4.2.1. Art. 103 Abs. 2 GG .....	131
2.4.2.2. Art. 14 GG .....	132
2.4.2.2.1. Geschichtlicher Rückblick auf die „wohlerworbenen Rechte“ .....	132
2.4.2.2.2. Das Eigentumsgrundrecht als alleinige Rückwirkungsschranke .....	134

2.4.2.3. Art. 12 Abs. 1 GG .....	138
2.4.2.4. Art. 2 Abs. 1 GG .....	139
2.4.2.5. Art. 3 Abs. 1 GG .....	145
2.4.2.6. Interessenabwägung .....	147
2.4.3. Fragliche übergreifende Einbettungen der Rückwirkungs- problematik .....	149
2.4.3.1. Ausbau der Lehre vom Anspruch auf Übergangs- regelungen? .....	149
2.4.3.2. Verfassungswidrigkeit nach dem Maßstab der Sy- stemgerechtigkeit? .....	155
2.4.3.3. Zur Theorie vom Dispositionsschutz des Bürgers bei Änderung des Staatshandelns .....	158
<b>3. Strukturen rückwirkender Gesetze .....</b>	<b>161</b>
3.0. Vorbemerkung .....	161
3.1. Strafnorm .....	162
3.2. Abgabennorm .....	165
3.2.1. Erläuterungen zum Rechtsgebiet und zum Normtyp .....	165
3.2.2. Differenzierungen der Normwirkung .....	166
3.2.3. Formen des Vergangenheitsbezugs .....	166
3.2.3.1. Ausdrückliches Inkrafttreten vor Verkündung ....	166
3.2.3.2. Inkrafttreten nach Verkündung .....	170
3.2.3.3. Zur Terminologie .....	172
3.3. Sozial- und entschädigungsrechtliche Anspruchsnorm .....	173
3.3.1. Erläuterungen zum Rechtsgebiet und zum Normtyp .....	173
3.3.2. Differenzierungen der Normwirkung .....	175
3.3.3. Formen des Vergangenheitsbezugs .....	176
3.3.3.1. Notwendige Anknüpfung an vergangene Sachver- halte .....	176
3.3.3.2. Ausdrückliches Inkrafttreten vor Verkündung ....	177
3.3.3.3. Inkrafttreten nach Verkündung .....	178
3.3.3.4. Zur Terminologie .....	180
3.4. Sozialversicherungsrechtliche Anspruchsnorm .....	182
3.4.1. Erläuterungen zum Rechtsgebiet und zum Normtyp .....	182
3.4.2. Differenzierungen der Normwirkung .....	185
3.4.3. Formen des Vergangenheitsbezugs .....	185

3.5. Privatrechtsnorm .....	188
3.5.1. Probleme einer umfassenden vergangenheitsbezogenen Strukturierung .....	188
3.5.1.1. Die Diskussion über die zeitlichen Grenzen von Pri- vatrechtsnormen .....	189
3.5.1.2. Die fehlende Relevanz der Rückwirkungsdogmatik	192
3.5.2. Einfach-gesetzliche Vertrauensschutzregelungen .....	196
3.6. Statusregelnde Norm .....	198
3.6.1. Zur Problematik des Begriffs .....	198
3.6.2. Probleme einer umfassenden vergangenheitsbezogenen Strukturierung .....	200
3.6.2.1. Die Komplexität von Gesetzesänderungen insbeson- dere im Beamtenrecht .....	200
3.6.2.2. Die fehlende Relevanz der Rückwirkungsdogmatik	202
3.7. Verfahrensnorm .....	203
3.7.1. Erläuterungen zum Rechtsgebiet und zum Normtyp .....	203
3.7.2. Insbesondere: die Rechtskraft .....	207
3.7.3. Exkurs: die Bestandskraft von Verwaltungsakten .....	214
3.7.4. Zum Beispiel: Übergangsvorschriften im Strafverfahrens- recht .....	219
3.7.5. Zur Terminologie .....	225
<b>4. Methodische Grundlagen verfassungsrechtlicher Maßstäblichkeit ....</b>	<b>230</b>
4.1. Leitgedanken .....	230
4.1.1. Geschriebenes und ungeschriebenes Verfassungsrecht ....	230
4.1.2. Geltendes Recht als Maßstab .....	233
4.2. Zum Problem der Konkretisierung, dargestellt am Rechtsstaats- prinzip .....	235
4.2.1. Die Rechtsstaatsnorm als Prinzip und als „vager Rechts- satz“ .....	235
4.2.2. Zur Überwindung des Subsumtionsmodells .....	236
4.2.3. Die Rolle juristischer Methodik .....	240
4.2.4. Instrumente der Konkretisierung .....	243
4.3. Richterrecht .....	247
4.3.1. Die Existenz des Richterrechts .....	247
4.3.2. Grenzen des Richterrechts der Fachgerichte .....	249
4.3.3. Charakteristika verfassungsgemäßen Richterrechts der Fachgerichte .....	252

4.3.4. Besonderheiten der Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht .....	255
4.3.5. Voraussetzungen des Richterrechts des Bundesverfassungsgerichts .....	259
4.3.6. Grenzen des Richterrechts des Bundesverfassungsgerichts .....	265
4.4. Gewohnheitsrecht .....	269
4.4.1. Allgemeine Voraussetzungen .....	269
4.4.2. Zur Problematik von Verfassungsgewohnheitsrecht .....	272
4.4.3. Rückwirkungsverbote als Verfassungsgewohnheitsrechtsätze .....	274
4.4.4. Gewohnheitsrecht und Richterrecht .....	277
<b>5. Einzelne verfassungsrechtliche Bestandsgarantien und Rückwirkungsverbote im Vermögensbereich .....</b>	<b>279</b>
5.0. Vorbemerkung .....	279
5.1. Art. 14 GG .....	280
5.1.1. Zur geschichtlichen und politischen Bedeutung der Eigentumsgewährleistung .....	280
5.1.2. Die überkommene Sicht des Verhältnisses der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie zu rückwirkenden Gesetzen .....	285
5.1.3. Dogmatische Grundlagen der Bewältigung des Rückwirkungsproblems .....	291
5.1.3.1. Die Ausweitung des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs .....	291
5.1.3.2. Die Unterscheidung zwischen Rechtsstellungs- und Einrichtungsgarantie .....	293
5.1.3.3. Zur Problematik der Erwerbsfreiheit .....	298
5.1.3.4. Die Unterscheidung zwischen gleichbleibender Gesetzeslage und Gesetzesänderung .....	299
5.1.3.5. Zur Rolle des Zeitfaktors .....	301
5.1.4. Problemrelevante Tatbestandsabgrenzungen .....	307
5.1.4.1. Schutz gegen die Auferlegung von öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten .....	307
5.1.4.2. Schutz öffentlich-rechtlicher Rechtspositionen .....	310
5.1.4.2.1. Die Entwicklung zur „differenzierenden Betrachtungsweise“ .....	310
5.1.4.2.2. Kritik der Kritiker .....	315
5.1.4.2.3. Kriterien der Differenzierung .....	318
5.1.4.2.4. Sozial- und entschädigungsrechtliche Ansprüche .....	321
5.1.4.2.5. Weitere öffentlich-rechtliche Rechtspositionen unter Eigentumsschutz .....	333
5.1.4.3. Privatrechtliche Berechtigungen und Verpflichtungen .....	341

5.1.5. Zulässige und unzulässige Eigentumsbeschränkungen ....	345
5.1.5.1. Allgemeines zur Eigentumsbindung .....	345
5.1.5.2. Steuerrecht .....	349
5.1.5.3. Sozialrecht .....	355
5.1.5.4. Sozialversicherungsrecht .....	356
5.1.5.5. Privatrecht .....	359
5.2. Weitere Verfassungsrechtssätze .....	360
5.2.1. Art. 33 Abs. 5 GG .....	360
5.2.2. Art. 6 Abs. 1 GG .....	367
5.2.3. Der Verfassungsschutz rechtskräftiger Entscheidungen ....	371
5.2.4. Art. 2 Abs. 1 GG .....	378
<b>6. Zusammenfassung .....</b>	<b>379</b>
<b>Schrifttumsverzeichnis .....</b>	<b>393</b>
<b>Entscheidungsregister .....</b>	<b>416</b>
<b>Autorenregister .....</b>	<b>425</b>
<b>Sachregister .....</b>	<b>430</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Ansicht
ABl.	=	Amtsblatt
Abt.	=	Abteilung
abw. M.	=	abweichende Meinung
AcP	=	Archiv für die civilistische Praxis
a. E.	=	am Ende
a. F.	=	alte Fassung
Anh.	=	Anhang
Anm.	=	Anmerkung
AO	=	Abgabenordnung
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	=	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Aufl.	=	Auflage
B.	=	Beschluß
BAnz.	=	Bundesanzeiger
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	=	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVHG	=	Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof
BB	=	Der Betriebs-Berater
BBauG	=	Bundesbaugesetz
BBG	=	Bundesbeamtengesetz
BeamtVG	=	Beamtenversorgungsgesetz
BEG	=	Bundesentschädigungsgesetz
BFH	=	Bundesfinanzhof
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
BGH	=	Bundesgerichtshof
BGHZ	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	=	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)
BRRG	=	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSG	=	Bundessozialgericht
BSGE	=	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	=	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	=	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfG und GG	=	Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, hrsg. von Christian Starck. Erster Band. Verfassungsgerichtsbarkeit. Zweiter Band. Verfassungsauslegung, Tübingen 1976



BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWGöD	= Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts für Angehörige des öffentlichen Dienstes
bzw.	= beziehungsweise
ders.	= derselbe
d. h.	= das heißt
Diss.	= Dissertation
DJT	= Deutscher Juristentag
DOG	= Deutsches Obergericht für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet
DOGE	= Entscheidungen des Deutschen Obergerichts für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet
DOK	= Die Ortskrankenkasse
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	= Deutsche Richterzeitung
DStR	= Deutsches Steuerrecht
DStrR	= Deutsches Strafrecht
DStZ A	= Deutsche Steuer-Zeitung, Ausgabe A
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
E	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
ebd.	= ebenda
EGBGB	= Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGStPO	= Einführungsgesetz zur Strafprozeßordnung
EGZPO	= Einführungsgesetz zur Zivilprozeßordnung
EheRG	= Eherechts-Reformgesetz
etc.	= et cetera
EvStL	= Evangelisches Staatslexikon, hrsg. von Hermann Kunst u. a., 2. Aufl. Stuttgart, Berlin 1975
f.	= folgende (Seite)
FamRÄndG	= Familienrechts-Änderungsgesetz
FamRZ	= Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
ff.	= folgende (Seiten)
Fg.	= Festgabe
FGG	= Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FGO	= Finanzgerichtsordnung
Fn.	= Fußnote
FR	= Finanz-Rundschau
Frhr.	= Freiherr
Fs.	= Festschrift
G 131	= Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 GG fallenden Personen
GewArch.	= Gewerbearchiv
GewO	= Gewerbeordnung
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt

HÖD	= Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes: das Personalwesen, hrsg. von Wilhelm Bierfelder, Berlin 1976
h. L.	= herrschende Lehre
h. M.	= herrschende Meinung
hrsg.	= herausgegeben
Hrsg.	= Herausgeber
i. d. F.	= in der Fassung
i. e. S.	= im engeren Sinne
i. S.	= im Sinne
ISUV	= Interessengemeinschaft zum Schutz unverheirateter Väter und Mütter
JA	= Juristische Arbeitsblätter
JhJb.	= Jherings Jahrbücher der Dogmatik des Bürgerlichen Rechts
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	= Juristische Rundschau
jur.	= juristisch
JurA	= Juristische Analysen
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KPD	= Kommunistische Partei Deutschlands
KStZ	= Kommunale Steuer-Zeitschrift
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
n. F.	= neue Fassung; neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
NS	= Nationalsozialismus
OGH	= Oberster Gerichtshof für die Britische Zone
OGHZ	= Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs für die Britische Zone in Zivilsachen
o. J.	= ohne Jahresangabe
o. O.	= ohne Ortsangabe
OVG	= Oberverwaltungsgericht
ÖZföR	= Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht
pr. KAG	= preußisches Kommunalabgabengesetz
PrOVG	= Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	= Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
RdA	= Recht der Arbeit
Rdnr.	= Randnummer
RegBl.	= Regierungsblatt
RFH	= Reichsfinanzhof
RG	= Reichsgericht
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RzW	= Rechtsprechung zum Wiedergutmachungsrecht
S.	= Satz; Seite
s. a.	= siehe auch

SchHAnz.	= Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SGb.	= Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB-AT	= Sozialgesetzbuch, Allgemeiner Teil
SGG	= Sozialgerichtsgesetz
SJZ	= Süddeutsche Juristenzeitung
Sozialrechtsprechung	= Sozialrechtsprechung. Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat. Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, hrsg. vom Deutschen Sozialgerichtsverband e. V., 2 Bände, Köln u. a. 1979
Sp.	= Spalte
StGB	= Strafgesetzbuch
StGH	= Staatsgerichtshof
StPO	= Strafprozeßordnung
StW	= Steuer und Wirtschaft
U.	= Urteil
u. a.	= und andere
u. ö.	= und öfter
v.	= vom
VA	= Verwaltungsarchiv
Verh.	= Verhandlungen
VersR	= Versicherungsrecht
VG	= Verwaltungsgericht
vgl.	= vergleiche
VSSR	= Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
WiGBI.	= Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WiVerw.	= Wirtschaft und Verwaltung. Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv
WRV	= Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung)
z. B.	= zum Beispiel
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfP	= Zeitschrift für Politik
Ziff.	= Ziffer
ZPO	= Zivilprozeßordnung
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	= Zeitschrift für Sozialreform
ZStrW	= Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZZP	= Zeitschrift für Zivilprozeß

## 0. Einleitung: Impulse — Abgrenzungen — Aufgaben

Wie schnell darf der Gesetzgeber neue Ordnungsvorstellungen realisieren? Darf er Gesetze mit Rückwirkung, sofort oder erst nach und nach, mit Hilfe von Übergangsregelungen erlassen? Das ist die zentrale Frage dieser Untersuchung.

Das Problem der Zulässigkeit der *Rückwirkung von Gesetzen* ist viel diskutiert worden; doch ist in letzter Zeit mehrfach darauf hingewiesen worden, daß es bisher keineswegs befriedigend gelöst worden ist<sup>1</sup>. Die letzten im Druck erschienenen monographischen Behandlungen des Themas stammen aus den Jahren 1963/64<sup>2</sup>. Seither hat das Bundesverfassungsgericht seine Judikatur zur Rückwirkung von Gesetzen in breitem Umfang ausgebaut. Das Schrifttum hat sich nur noch unter Einzelaspekten des Themas angenommen, dabei aber das Bedürfnis nach einer grundsätzlichen Neubesinnung immer wieder erkennbar werden lassen<sup>3</sup>. Die Rechtsfigur der „unechten Rückwirkung“ ist als „eine zutiefst fragwürdige juristische Erfindung“ des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet worden<sup>4</sup>. Die Kritik gipfelt in der Forderung nach gänzlicher Abkehr vom bisherigen Weg: „Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist selbst nicht mehr berechenbar und vorhersehbar. Sie schafft das Gegenteil von Rechtssicherheit und wohl kaum Gerechtigkeit. Sie sollte aufgegeben werden“<sup>5</sup>.

Es fragt sich allerdings, was an ihre Stelle treten soll. Die Antwort ist zumeist die, es müsse umfassend abgewogen werden zwischen den legitimen öffentlichen Interessen an der gesetzlichen Neuregelung einerseits und dem Schutz des Bürgers, der auf das bisherige Recht vertraut hat, andererseits. In Anbetracht der Tatsache, daß Rückwirkung

---

<sup>1</sup> Vgl. *Kloepfer*, *Der Staat* 1974, S. 458: Frage gehört „zu den meist erörterten, wenn auch noch keineswegs ausdiskutierten Themen des Verfassungsrechts“; *Rittstieg*, *Eigentum als Verfassungsproblem*, S. 206: ein „Thema, das auch heute noch nicht abgeschlossen ist“; *Zuck*, *Gutachten der ISUV zum 1. EheRG*, S. 60.

<sup>2</sup> *Kisker*, *Die Rückwirkung von Gesetzen*; *Klein/Barbey*, *Bundesverfassungsgericht und Rückwirkung von Gesetzen*.

<sup>3</sup> Vgl. *Hoffmann-Riem*, *DStR* 1971, S. 4; *Selmer*, *Steuer-Kongreß-Report* 1974, S. 85.

<sup>4</sup> *W. Schmidt*, *JuS* 1973, S. 535.

<sup>5</sup> *Stern*, *Staatsrecht I*, S. 654; vgl. auch *Kloepfer*, *Vorwirkung von Gesetzen*, S. 110: „prinzipielle Neuorientierung des herrschenden Rückwirkungsverständnisses“.

und Sofortgeltung vielfach ineinander verschlungen sind, erstreckt sich der Abwägungsprozeß, der zur Nichtigkeit einer gesetzlichen Regelung führen kann, auch auf Fallgestaltungen des sofortigen Inkrafttretens. Auf diese Weise entsteht ein verfassungsrechtliches Verbot des sofortigen Inkrafttretens und ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf *Übergangsregelungen*. Die Forderungen nach schonendem Ausgleich, nach Übergangsgerechtigkeit und nach weicher Überleitung werden vielfach als verfassungsrechtliche Gebote bezeichnet, aber nicht immer auf bestimmte Verfassungsrechtsnormen zurückgeführt. Vielmehr dienen Grundsätze, wie insbesondere das Vertrauensschutzprinzip, dazu, die Beschränkungen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums zu rechtfertigen. Als Funktion des Grundsatzes des Vertrauensschutzes wird ausdrücklich angegeben, den verfassungsrechtlichen Schutz der Bürger über die Grundrechte hinaus auf „vorgelagerte Bezirke“, auf „Zwischenbereiche“ etc. zu erstrecken<sup>6</sup>.

Ein solches Vorgehen ist nicht unproblematisch. Nach dem Recht des Grundgesetzes sind dem Gesetzgeber bei der politischen Gestaltung Schranken gesetzt durch die Verfassung — aber auch *nur* durch die Verfassung. Normative Aussagen treffen in erster Linie die speziell einschlägigen Verfassungsnormen. Soweit darüber hinaus verfassungsrechtlichen Generalklauseln, Blankettnormen oder Staatsform- und Staatszielbestimmungen Schranken für die Gesetzgebung entnommen werden sollen, muß dies in rechtswissenschaftlicher, d. h. vor allem methodischer Art und Weise geschehen, wenn nicht die politische Dezision des dazu berufenen Gesetzgebers durch die politische Dezision des dazu nicht berufenen Bundesverfassungsgerichts ersetzt werden soll. Damit ist die Möglichkeit und Legitimität von Richterrecht, Rechtsfortbildung und Rechtsschöpfung (auch durch das Bundesverfassungsgericht) nicht in Abrede gestellt, wohl aber in bestimmte Grenzen verwiesen. Den Möglichkeiten und Grenzen der Ableitung von Verfassungsrechtssätzen aus „vagen“ Grundgesetznormen muß daher näher nachgegangen werden. Die vorliegende Arbeit versteht sich insoweit auch als Beitrag zu der aktuellen Debatte um das *Verhältnis zwischen dem Parlament und dem Bundesverfassungsgericht*. Mit der Beschreibung dieses Verhältnisses sind Grundfragen der Verfassungsstruktur des Grundgesetzes berührt: Gewaltenteilung, Gesetzesbindung, Demokratieprinzip.

Die Vergewisserung über die *methodischen Grundlagen* verfassungsrechtlicher Maßstäblichkeit ist nicht Selbstzweck; sie dient dazu, diejenigen Rückwirkungsverbote und Bestandsgarantien bezeichnen zu können, die geltendes Verfassungsrecht sind. In dem Umfang, in

<sup>6</sup> Vgl. etwa *Degenhart*, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, S. 80; *Schenke*, AÖR 1976, S. 356.

dem danach dem Gesetzgeber Grenzen gesetzt sind, darf er entweder keine vergangenen Rechtsverhältnisse neu bzw. anders oder doch gegenwärtige Rechtsverhältnisse nicht in einer bestimmten Weise vergangenheitsbezogen regeln. Daraus kann sich je nach Sachverhalt und Regelungsmodalitäten auch eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit zu Übergangsregelungen ergeben. Entscheidend ist, ob diese Rechtsfolge einer bestimmten Verfassungsnorm mittels rechtswissenschaftlicher Methoden zugeordnet werden kann.

Mit der Bezeichnung „intertemporales Recht“ sind ganz allgemein die Fragen der zeitlichen Geltung von Rechtsnormen angesprochen. Probleme tauchen regelmäßig dann auf, wenn es um die Abgrenzung des *zeitlichen Geltungsbereiches* neuer gegenüber alten Rechtsnormen geht<sup>7</sup>. Positiv-rechtlich institutionalisierte Zeitpunkte sind die Verkündung und das Inkrafttreten. Normalerweise tritt ein Gesetz nach der Verkündung in Kraft; fehlt bei Bundesgesetzen eine ausdrückliche entsprechende Bestimmung, tritt es mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben worden ist (Art. 82 Abs. 2 GG). Ein Gesetz kann aber auch einen Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen, der vor seiner Verkündung liegt. Darüber hinaus kann neues Recht in vielfältiger Weise über eine solche zeitpunktmäßige Fixierung hinaus das alte Recht beeinflussen. Voraussetzungen zu den Begriffen „Geltung“, „Verbindlichkeit“, „Wirkung“, „Wirksamkeit“ etc.<sup>8</sup> erscheinen mir wenig sinnvoll. Mit dem Begriff „Rückwirkung“ allein hat man schon — wie des näheren gezeigt werden wird — seine liebe Not. Nicht begriffliche Vorgaben helfen weiter, sondern konkrete Problembeschreibungen in Anlehnung an das positive Recht; insoweit können aber zum einen die klar definierten Zeitpunkte der Verkündung und des Inkrafttretens vorausgesetzt werden, und zum andern ist das Weitere nicht mehr Sache dieser Einleitung.

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf die intertemporale *Gesetzgebung*. Damit sind insbesondere die Probleme der Rückwirkung und des Übergangsrechts bei der Änderung der Rechtsprechung<sup>9</sup> und der Verwaltungspraxis<sup>10</sup> ausgeklammert. In einem weiteren Sinn

---

<sup>7</sup> Vgl. *Enecerus/Nipperdey*, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, S. 352; *Kisker*, Die Rückwirkung von Gesetzen, S. 1; *Kloepfer*, Vorwirkung von Gesetzen, S. 4 f.

<sup>8</sup> Vgl. dazu etwa *Kloepfer*, Vorwirkung von Gesetzen, S. 2 ff.; aus der älteren Literatur z. B. *Zitelmann*, Fg. Bergbohm, S. 220 ff., 230 ff.

<sup>9</sup> Vgl. dazu zuletzt *Rüberg*, Vertrauensschutz gegenüber rückwirkender Rechtsprechungsänderung, passim, und *Burmeister*, Vertrauensschutz im Prozeßrecht, S. 25 ff.

<sup>10</sup> Vgl. etwa *Götz*, BVerfG und GG II, S. 446 ff.; *Selmer*, Steuer-Kongreß-Report 1974, S. 107 ff.