

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 576

**Kriterien des verfassungs-
rechtlichen Vertrauensschutzes
bei Gesetzesänderungen**

Von

Stefan Muckel



Duncker & Humblot · Berlin

STEFAN MUCKEL

**Kriterien des verfassungsrechtlichen
Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 576

Kriterien des verfassungs- rechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen

Von
Stefan Muckel



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Muckel, Stefan:

Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei
Gesetzesänderungen / von Stefan Muckel. – Berlin: Duncker u.
Humblot, 1989

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 576)

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 1989

ISBN 3-428-06762-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-06762-2

Vorwort

Die Arbeit wurde im Wintersemester 1988/89 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Für die Anregung des Themas und die Betreuung der Bearbeitung danke ich Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Stern. In gleicher Weise bin ich Herrn Prof. Dr. Wolfgang Rübner zu Dank verpflichtet. Er gewährte mir im Rahmen meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kirchenrecht und rheinische Kirchenrechtsgeschichte der Universität zu Köln stets Freiräume für die eigene Arbeit.

Für die geduldige Unterstützung bei den Schreib- und Korrekturarbeiten danke ich vor allem meiner Frau sowie meiner Schwester, Frau Andrea Muckel, und Herrn Reiner Klaas. Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln hat das Erscheinen der Arbeit durch einen großzügigen Druckkostenzuschuß gefördert. Auch hierfür möchte ich mich an dieser Stelle bedanken. Dem Verlag Duncker & Humblot danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Gewidmet sei die Arbeit meiner Frau und meinen Eltern.

Eschweiler, im Juli 1989

Stefan Muckel

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Die Bedeutung des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes

A. Die allgemeine Bedeutung des Vertrauensgedankens in Gesellschaft und Rechtsordnung	13
B. Vertrauensschutz gegenüber dem Gesetzgeber	15
I. Die Spezifität des Vertrauensschutzes gegenüber dem Gesetzgeber	15
II. Die nachlassende Verbürgungswirkung der Gesetze	17
III. Die Bindung des Gesetzgebers als Ziel und Gegenstand des Vertrauensschutzes	19
C. Gefahren verfassungsrechtlich anerkannten Vertrauensschutzes und Problem- aufriß	20
I. Gefährdung der grundgesetzlichen Gewaltenteilung	20
II. Einengung legislativer Gestaltungsfreiheit	22
III. Zu Rechtsunsicherheit führende Einzelfallgerechtigkeit	23
IV. Das Kernproblem: Bestimmung von Kriterien des verfassungsrechtlichen Ver- trauensschutzes	24
D. Die Spezifität des rechtlich begründeten Vertrauensschutzes gegenüber rechts- philosophischen, rechtssoziologischen und psychologischen Ansätzen	24
I. Die fehlende Verbindlichkeit eines ethisch begründeten Vertrauens- schutzgebotes	25
II. Der Unterschied zwischen sozialen Erwartungshaltungen und rechtlichen Ver- trauensschutzpositionen	26
III. Die Figur der „normativen Kraft des Faktischen“ — eine außerrechtliche Kate- gorie	27

Zweiter Teil

Dogmatische Grundlagen des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes

A. Der Grundsatz von Treu und Glauben	29
B. Das Sozialstaatsprinzip als verfassungsdogmatischer Standort des Vertrauens- schutzes	31

I. Ansätze zur Herleitung von Vertrauensschutz aus dem Sozialstaatsprinzip	32
II. Die fehlende abwehrrechtliche Tendenz des Sozialstaatsprinzips	32
III. Soziale Veränderung als Wesensmerkmal des Sozialstaatsprinzips	34
C. Vertrauensschutz durch Grundrechte	35
I. Die Grundrechte als Instrumente zum Schutz individueller Vertrauensverhältnisse	35
1. Die Grundrechte als funktional geeignete Ansatzpunkte des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes	35
2. Kein Vertrauensschutz aus den institutionellen Gehalten der Grundrechte	36
II. Grundrechtliche Positionen des Vertrauensschutzes	40
1. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG	40
a) Art. 14 Abs. 1 GG als vertrauensschützende Norm	40
b) Keine erschöpfende Fundierung des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes in der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG	41
c) Ergebnis	43
2. Die Freiheit des Berufs aus Art. 12 Abs. 1 GG	43
a) Vertrauensschutz im Bereich der Berufsfreiheit	43
aa) Die grundsätzliche Anerkennung berufsrechtlichen Vertrauensschutzes durch Art. 12 Abs. 1 GG	43
bb) Kein umfassender Bestandsschutz von Sozialansprüchen durch Art. 12 Abs. 1 GG	44
b) Keine erschöpfende Fundierung des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes in Art. 12 Abs. 1 GG — die These von Preuß	45
c) Ergebnis	46
3. Vertrauensschutz aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	46
4. Die Garantie des Art. 6 Abs. 1 GG	48
5. Art. 33 Abs. 5 GG als vertrauensschützende Norm im Rahmen der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	49
a) Vertrauensschutz im Anwendungsfeld des Art. 33 Abs. 5 GG	49
b) Aspekte des Vertrauensschutzes im Beamtenrecht	51
c) Ergebnis	52
6. Vertrauensschutz als Freiheitsschutz?	52
a) Das Verständnis des Vertrauensschutzes als Freiheitsschutz aus Art. 2 Abs. 1 GG	52
b) Die fehlende vertrauensschützende Funktion der allgemeinen Handlungsfreiheit	53
c) Ergebnis	55
7. Der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG	55
a) Kein genereller Vertrauensschutz aus Art. 3 Abs. 1 GG	55
aa) Vertrauensschutz durch Gleichheit in der Zeit?	55
bb) Zeitliche Ungleichheit als wesensmäßige Folge von Rechtsänderungen	56

Inhaltsverzeichnis	9
b) Vertrauensschutz und Systemgerechtigkeit	57
c) Ergebnis	58
III. Kein umfassender Vertrauensschutz durch Grundrechte	58
D. Das Rechtsstaatsprinzip als verfassungsdogmatische Grundlage des Vertrauensschutzes	59
I. Rechtsstaat — Rechtssicherheit — Vertrauensschutz	59
II. Die subjektiv-rechtliche Seite des Rechtssicherheitsgebots als Grundlage des Vertrauensschutzes	60
1. Die subjektiv-rechtliche Komponente der Rechtssicherheit	60
2. Ein rechtsstaatliches „Grundrecht auf Vertrauensschutz“?	63
III. Die Subsidiarität des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzprinzips	64
IV. Keine Beschränkung gesetzlicher Grundrechtsbegrenzung durch das rechtsstaatliche Vertrauensschutzprinzip	65

Dritter Teil

Die Kriterien des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

A. „Echte“ und „unechte“ Rückwirkung	68
I. Die Differenzierung zwischen „echter“ und „unechter“ Rückwirkung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	68
II. Die Gefahr willkürlicher Abgrenzung von „echter“ und „unechter“ Rückwirkung	70
B. „Rückbewirkung von Rechtsfolgen“ und „tatbestandliche Rückanknüpfung“	72
I. Die neuen Abgrenzungskriterien des Zweiten Senats	72
II. Kritik der neuen Differenzierung des Zweiten Senats	73
C. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes als verfassungsrechtlicher Beurteilungsmaßstab bei Rechtsänderungen	74

Vierter Teil

Die Voraussetzungen eines rechtsstaatlichen Vertrauenstatbestandes

A. Die Vertrauensgrundlage	80
I. Das Gesetz als Vertrauensgrundlage	81
1. Vorläufige gesetzliche Regelungen	82
2. Ausnahmeregelungen und systemwidrige Vorschriften	83
3. Unbefristet gültige Gesetze mit einer Ordnungsfunktion	84
4. Zu Dispositionen veranlassende Gesetze	84
5. Gesetzliches Sicherungsversprechen	85

6. Rechtszwang	86
7. Verfassungswidrige Normen	86
II. Gesetzgeberisches Unterlassen als Vertrauensgrundlage	88
B. Vertrauen	89
I. Kenntnis der Vertrauensgrundlage	90
II. Guter Glaube bei verfassungswidriger Vertrauensgrundlage	92
III. Vertrauensdichte	93
C. Vertrauensbetätigung	96
I. Vertrauensschutz — nicht nur Dispositionsschutz	98
II. Keine Beschränkung des Vertrauensschutzes auf Vermögensdispositionen	99
III. Die Beziehung zwischen Vertrauensbetätigung und Vertrauensgrundlage — kein isolierter Dispositionsschutz	100
1. Das Kausalitätskriterium	100
2. Die besondere Bedeutung gesetzlich intendierter Dispositionen	101
D. Ergebnis	103

Fünfter Teil

Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens

A. Die Notwendigkeit einer Interessenabwägung	104
B. Herstellung praktischer Konkordanz	105
C. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als grundlegende Leitlinie der Interessenabwägung	106
D. Besondere Leitlinien für den Ausgleich der widerstreitenden Interessen bei staatlichen Eingriffen in Vertrauenstatbestände	108
I. Die Ausgestaltung der Vertrauensgrundlage als Maßstab der staatlichen Bindung	108
1. Der Vorrang des privaten Bestandsinteresses bei staatlich veranlaßtem Vertrauen und gesetzlesintendierten Dispositionen	108
2. Das private Risiko der Entwertung spekulativer Dispositionen	109
a) Die Unterscheidung von bestehenden und zukünftigen Rechtspositionen	112
b) Die Intensität der Vertrauensbeeinträchtigung	113
c) Der Vorbehalt des Möglichen	115
3. Der Umfang der Vertrauensbetätigung	117
II. Interessenausgleich durch Übergangsgerechtigkeit	119
1. Übergangsregelungen als Mittel zur Herstellung praktischer Konkordanz	119
2. Möglichkeiten des Gesetzgebers zur Ausgestaltung des Übergangsrechts	120

a) Beschränkung des neuen Rechts auf künftig entstehende Vertrauenstatbestände	121
b) Zeitlich oder sachlich eingeschränkte Aufrechterhaltung des alten Rechts	122
c) Härteklauseln	124
d) Anpassungshilfen	125
e) Ersatz des Vertrauensschadens	126
3. Die Wahl der richtigen Übergangsregelung	127
E. Rechtsfolge des Vertrauensschutzes	129
Zusammenfassung	132
Literaturverzeichnis	134

Die Bedeutung des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes

A. Die allgemeine Bedeutung des Vertrauensgedankens in Gesellschaft und Rechtsordnung

Noch immer hat der Satz Niklas *Luhmanns* „Vertrauen ist ein elementarer Tatbestand des sozialen Lebens“¹ volle Berechtigung. Dies wird mit zunehmender Verflechtung der persönlichen Interessen des einzelnen mit den Zielsetzungen und vielfältigen Handlungsformen des heutigen Sozialstaates immer deutlicher². Der einzelne ist heute in überaus hohem Maße auf Staatstätigkeit jedweder Art angewiesen. Er gerät dadurch in vielen Bereichen in eine starke Abhängigkeit von staatlichem Handeln. Dabei wird er regelmäßig darauf vertrauen, daß er von überraschenden Kursänderungen der Staatsorgane verschont bleibt. Dieses Vertrauen ist in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens anzutreffen. Es findet sich beispielsweise im Bereich des Sozialrechts und der Sozialpolitik³, ausweislich Art. 103 Abs. 2 GG⁴ im Strafrecht, aber auch im Zivilrecht⁵. Gerade diese Vielgestaltigkeit ist charakteristisch für den Vertrauensbegriff. Sie ist verantwortlich dafür, daß das Vertrauen in die Stabilität und Kontinuität des Staatshandelns als „schillernder, der Graduation zugänglicher, in der Staatslehre schwer erfaßbarer Begriff“⁶, der Vertrauensgrundsatz

¹ *Luhmann*, Vertrauen, S. 1.

² Vgl. *Burmeister*, Vertrauensschutz im Rechtsstaat, S. 6, 154f., 157f.; ders., Vertrauensschutz im Prozeßrecht, S. 9f.; *Ossenbühl*, DÖV 1972, 25, 26.

³ Im Sozialleistungssektor wird die Frage des Bestandsschutzes unter dem Stichwort „soziales Rückschrittsverbot“ diskutiert, vgl. statt vieler *Schlenker*, Soziales Rückschrittsverbot, S. 71f., passim; *Kittner*, in Alternativkommentar zum GG Art. 20 Abs. 1-3 IV Rdn. 29, 79; der Begriff des „sozialen Rückschrittsverbots“ geht — soweit ersichtlich — auf Ramm, Der Arbeitskampf und die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes, S. 158, zurück.

⁴ Die Norm bezieht sich ausschließlich auf das Strafrecht; insbesondere ein allgemeines Verbot der Rückwirkung von Gesetzen läßt sich Art. 103 Abs. 2 GG nicht entnehmen, vgl. BVerfGE 7, 89, 95; 7, 129, 149; *Dürig*, in: *Maunz/Dürig*, GG Art. 103 Rdn. 109; *Kimminich*, JZ 1962, 518, 519f.; *Pieroth*, Rückwirkung, S. 131f.; *Kisker*, Rückwirkung, S. 16; *Aschke*, Übergangsregelungen, S. XXXIV; *Scheerbarth*, Die Anwendung von Gesetzen auf früher entstandene Sachverhalte, S. 36f.; *Niehues*, Rückwirkung, S. 74ff.; *C. Arndt*, DVBl. 1958, 120, 121; *Dreher/Tröndle*, StGB § 1 Rdn. 4; a. A. noch BVerwG NJW 1960, 1588, 1589; *Coing*, BB 1954, 137., 141; *Eckhardt/Hillebrecht*, Problematik rückwirkender Steuergesetze, S. 63f.; *A. Vogel*, NJW 1960, 1182, 1183f.

⁵ Insoweit ist insbesondere auf den Grundsatz von Treu und Glauben aus § 242 BGB zu verweisen, dazu noch unten im zweiten Teil, A).

⁶ *H. Huber*, Festschrift für Kägi, S. 193, 195.

als „vages Prinzip“⁷ und als „Sammelbegriff für eine Vielzahl von Erscheinungen“⁸ bezeichnet wird. Andererseits ermöglichte gerade die Vielfältigkeit des Vertrauensgedankens dem rechtlich begründeten Vertrauensschutz einen „Siegeszug durch das gesamte öffentliche Recht“⁹. Auch in Zukunft wird der einzelne, der staatlichen Maßnahmen Vertrauen entgegen gebracht hat, dessen Beachtung durch den Staat verlangen, weil er sich von Verfassung wegen im Recht sieht¹⁰.

Der Staat, der sich als Rechtsstaat versteht, darf den Wunsch seiner Bürger nach Vertrauensschutz nicht leichtfertig, insbesondere aus Gründen politischer Opportunität, außer acht lassen. Der demokratische Rechtsstaat setzt erhebliches Vertrauen in das Volk. Der einzelne wiederum vertraut auf das Recht im Rechtsstaat¹¹. Der Vertrauensgedanke fließt so in den von *Scheuner* konstatierten Grundkonsens staatliche Ordnung¹² ein, der im Verfassungsstaat über die gemeinsamen Grundlagen des politischen Lebens besteht¹³. Die Ermöglichung und der Schutz berechtigten Vertrauens werden daher mit Recht als eines der elementarsten Gebote bezeichnet, denen die Rechtsordnung nachzukommen hat¹⁴. Der Vertrauensgedanke fundiert und trägt die gesamte Rechtsordnung¹⁵,

⁷ *Schnapp*, NJW 1983, 973, 975; vgl. auch *Pieroth*, Rückwirkung, S. 143: „der diffuse Begriff des Vertrauensschutzes“.

⁸ *Burmeister*, Vertrauensschutz im Rechtsstaat, S. 240.

⁹ *Ossenbühl*, DÖV 1972, 25, 27; vgl. *Püttner*, VVDStRL Heft 32 (1974), S. 200, 209, 211; *Burmeister*, Vertrauensschutz im Rechtsstaat, S. 149; *Aschke*, Übergangsregelungen, S. XXXV, meint, der unaufhaltsam scheinende „Siegeszug des Vertrauensschutzes“ sei, offenbar etwa zeitgleich mit der Erschütterung des Vertrauens in ein ungebreimstes Wirtschaftswachstum und konstante Zuwachsraten der Verteilungsmasse des Wohlfahrtsstaates ins Stocken geraten; zur Frage, ob die Verknappung staatlicher Finanzmittel oder Kapazitäten zu einer Beeinträchtigung der Rechtsgewährleistung führen kann, unten im fünften Teil, D. I. 2. c.

¹⁰ Vgl. *Burmeister*, Vertrauensschutz im Rechtsstaat, S. 153, der eine „Anhebung der an ‚staatsdirigiertes‘ Handeln geknüpften Erwartungen zu echten Gläubigerpositionen gegenüber der Gemeinschaft“ voraussagt.

¹¹ Vgl. H. *Huber*, Festschrift für Kägi, S. 193; *Rupp-v. Brünneck*, Sondervotum, in BVerfGE 32, 129, 139, weist zu Recht darauf hin, daß bei der Frage des Vertrauensschutzes die Glaubwürdigkeit der staatlichen Ordnung insgesamt in Rede steht; zustimmend *Schlenker*, Soziales Rückschrittsverbot, S. 194.

¹² *Scheuner*, in: Staatstheorie und Staatsrecht, S. 135, 163f.; vgl. *Isensee*, Der Staat 1980, 367, 383: „Konsens der pluralistischen Gesellschaft“; *Engisch*, in: Richterliche Rechtsfortbildung, S. 3, 9: „Suche nach Konsens!“

¹³ Vgl. H. *Huber*, Festschrift für Kägi, S. 193, 194; auch *Luhmann*, Vertrauen, S. 37, hebt die wechselseitige Bedeutung des Vertrauens besonders hervor, wenn er betont, daß „der Vertrauensgedanke das gesamte Recht“ fundiert, „das gesamte Sicheinlassen auf andere Menschen, so wie umgekehrt Vertrauenserweise nur auf Grund einer Risikominde- rung durch das Recht zustande kommen können.“

¹⁴ Vgl. *Larenz*, Methodenlehre, S. 459; ihm zustimmend *Lotz*, WiVerw. 1979, 1, 12; ähnlich: *Burmeister*, Vertrauensschutz im Rechtsstaat, S. 115: „Qualitätsanspruch“ an die staatliche Ordnung“.

er ist eine „Grundforderung rechtlicher Ordnung“¹⁶, ein „Prinzip richtigen Rechts“¹⁷. Bisweilen wird er gar als Bestandteil der material verstandenen Rechtsidee selbst angesehen¹⁸.

B. Vertrauensschutz gegenüber dem Gesetzgeber

I. Die Spezifität des Vertrauensschutzes gegenüber dem Gesetzgeber

Fragen des Vertrauensschutzes werden heute für das Handeln aller drei Staatsgewalten diskutiert. Im Bereich der Gesetzgebung bietet hauptsächlich das Problem der Rückwirkung von Gesetzen¹⁹ einen Ansatzpunkt. Gegenüber Exekutivmaßnahmen wird die Frage des Vertrauensschutzes regelmäßig im Zusammenhang mit der Aufhebung von Verwaltungsakten²⁰, der behördlichen Zusage²¹ und dem öffentlich-rechtlichen Vertrag²² erörtert. Auch der mit dem Begriff der „Plangewährleistung“²³ angesprochene Fragenkreis umfaßt in erheblichem Umfang Probleme des Vertrauensschutzes, auch wenn er, wie Ossenbühl bemerkt, bezogen auf die Dreiteilung der Gewalten heimatlos ist, da

¹⁵ Vgl. *Ossenbühl*, DÖV 1972, 25; *Luhmann*, Vertrauen, S. 37; *Rüfner*, in: Recht und Gesetz im Dialog III, S. 99.

¹⁶ *Burmeister*, Vertrauensschutz im Rechtsstaat, S. 115.

¹⁷ *Larenz*, Allgemeiner Teil, S. 43.

¹⁸ *Coing*, Rechtsphilosophie, S. 193 f., 208; *Canaris*, Die Vertrauenshaftung im deutschen Privatrecht, S. 3.

¹⁹ Dazu im einzelnen unten den dritten Teil.

²⁰ Das Schrifttum zu diesem Fragenkreis ist schier unübersehbar, vgl. z.B. *Erichsen/Martens*, in: dies., Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 246 ff.; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rdn. 22 ff.; ders., Festschrift Boorberg Verlag, S. 226; *Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rdn. 53

²¹ Von manchen Autoren wird die Relevanz des Vertrauensgedankens für die behördliche Zusage bestritten. *Ossenbühl*, DÖV 1972, 25, 28, führt aus, die Zusage sei ihrem Inhalt nach hoheitliche Selbstverpflichtung zu einem späteren Tun oder Unterlassen (Zukunftsbindung); folglich ergebe sich die Verbindlichkeit der öffentlich-rechtlichen Zusage aus ihrem Wesen; vgl. auch *Meyer*, in *Meyer/Bogs*, VwVfG § 38 Rdn. 1, der ihre Nähe zum öffentlich-rechtlichen Vertrag hervorhebt. Zumindest für die Fälle einer rechtswidrigen Zusage hat der Gedanke des Vertrauensschutzes Bedeutung, vgl. aus dem umfangreichen Schrifttum *Pettenkofer*, Der Vertrauensschutz bei behördlichen Auskünften und Zusagen, S. 77 ff.; *Hauelsen*, NJW 1961, 1901, 1904; *Mayer*, JZ 1964, 677, 679 f.; *Obermayer*, NJW 1962, 1465, 1470; *Weber-Dürler*, Vertrauensschutz, S. 210 ff.

²² Vgl. *Weber-Dürler*, Vertrauensschutz, S. 219 ff.; *Püttner*, VVDStRL Heft 32 (1974), S. 200, 214, wendet jedoch zu Recht ein, daß sich die Bindung der Parteien an die Vertragspflichten aus den allgemeinen Grundsätzen des Vertragsrechts ergibt und daher nicht der „Krücke des Vertrauensschutzes“ bedarf; ähnlich *Renck*, NJW 1970, 737, 740 („oberflächliche und naive, weil unreflektierte Betrachtung“).

²³ Grundlegend insoweit *Egerer*, Der Plangewährleistungsanspruch, 1971; *Oldiges*, Grundlagen eines Plangewährleistungsrechts, 1969; *Kriele*, DÖV 1967, 531; *Ossenbühl*, Verh. 50. DJT (1974), Gutachten B, S. 196; *Schenke*, AöR Bd. 101 (1976), S. 337; *Thiele*, DÖV 1980, 109; *Korbmacher*, WiVerw. 1979, 37.