

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1059

**Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers
in der Rechtsprechung
des Bundesverfassungsgerichts
zur deutschen Wiedervereinigung**

**Zur Funktion einer Argumentationsfigur
anhand ausgewählter Beispiele**

Von

Anja Bräunig



Duncker & Humblot · Berlin

ANJA BRÄUNIG

Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers
in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
zur deutschen Wiedervereinigung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1059

Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers
in der Rechtsprechung
des Bundesverfassungsgerichts
zur deutschen Wiedervereinigung

Zur Funktion einer Argumentationsfigur
anhand ausgewählter Beispiele

Von

Anja Bräunig



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg
hat diese Arbeit im Jahre 2006
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2007 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Werksatz, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-12352-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2006 von der Juristischen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt zunächst Herrn Prof. Dr. Winfried Kluth, Halle/Saale, der die Arbeit in thematischer Hinsicht angeregt hat. Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich sodann Herrn Prof. Dr. Horst Dreier, der die Arbeit betreut und mir an seinem Lehrstuhl die zu ihrer Anfertigung nötigen Freiräume gegeben hat. Gedankt sei ferner Herrn Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Herzlich bedanken möchte ich mich aber vor allem bei meinem Kollegen am Lehrstuhl für Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht, Herrn Privatdozent Dr. Fabian Wittreck, der mir jederzeit mit Rat und Tat zur Seite stand.

Gleiches gilt für meine Freundin, Frau Assessorin Kathrin Otto, die die Arbeit intensiv und kritisch Korrektur gelesen hat, für meinen Kollegen, Herrn Assessor Niels Magsaam, für unsere ehemalige Sekretärin am Lehrstuhl, Frau Gertrud Bauer, sowie für alle anderen, die während der „heißen Phase“ für Aufmunterung gesorgt haben. Schließlich seien alle (ehemaligen) studentischen Hilfskräfte am „Lehrstuhl Dreier“ erwähnt, die mich bei der Beschaffung der Literatur unterstützt haben.

Für alles andere danke ich meinen Eltern. Ihnen ist die Arbeit gewidmet.

Würzburg, im Herbst 2006

Anja Bräunig

Inhaltsverzeichnis

Fragestellung und Gang der Untersuchung	17
--	----

Kapitel 1

Charakterisierung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland	21
A. Der deutsche Einigungsprozeß als Sonderform der Transformation	21
I. Transformation als Inbegriff für Systemwechsel	21
II. Rechtseinheit als Zielvorgabe für den Systemwechsel in Deutschland	23
B. Der Fluchtpunkt der Rechtsangleichung: die bundesdeutsche Rechtsordnung ..	27
I. Rechtseinheit als zwingende Folge der Staatseinheit?	28
II. Die Regelungen des Einigungsvertrages zur Rechtsanpassung	31
1. Geltungserstreckung des Grundgesetzes mit Abweichungen	31
a) Übergangsregelungen	32
b) Ausnahmen von der Geltungserstreckung	33
c) Dauerhafte Grundgesetzänderungen	34
2. Geltungserstreckung des einfachen Bundesrechts	34
3. Aufrechterhaltung von Einzelentscheidungen	36
III. Technik und Charakteristika der Rechtsanpassung	37
1. Die normative Erfassung der DDR-Rechtswirklichkeit als Grundproblem der Rechtsanpassung	37
2. Technik der Rechtsanpassung: Überführung, Neubewertung, Korrektur ..	38
a) Überführung	39
b) Neubewertung	39
c) Korrektur	40
3. Stufung der Rechtsüberleitung nach Maßgabe der Sozialverträglichkeit ..	41
4. Orientierung am Maßstab der Einzelfallgerechtigkeit	41

Kapitel 2

Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers als Topos in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	43
A. Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit in der grundgesetzlichen Ordnung ...	43
I. Die Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung	44

II.	Das Verhältnis von Verfassungsbindung und gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit	45
1.	Terminologie	45
2.	Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit als Chiffre für das vom Grundgesetz nicht Normierte – Ausgestaltungsbefugnis und Ausgestaltungspflicht	47
3.	Ausgestaltungsbefugnis als Resultat der Verfassungsinterpretation	50
III.	Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers als Argumentationsfigur	53
B.	Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei einzelnen Grundrechtsgewährleistungen	54
I.	Die Eigentumsgarantie des Art. 14 I GG	54
1.	Anteil eigener Leistung	56
2.	Nutzung des Eigentumsobjekts durch Dritte	58
3.	Wandel ökonomischer Verhältnisse	60
4.	Neuordnung eines Rechtsgebiets	61
5.	Zwischenergebnis: zweidimensionale Bedeutung der Gestaltungsfreiheit im Rahmen der Eigentumsgarantie – Argumentationsfigur und Mittel zur Konturierung der Ausgestaltungsbefugnis	63
II.	Der Gleichheitssatz des Art. 3 I GG	63
1.	Weite Gestaltungsfreiheit bei sachverhaltsbezogener Differenzierung	66
2.	Typisierung und Pauschalierung	66
3.	Einzelne Sachbereiche	67
III.	Zwischenergebnis: Gestaltungsfreiheit als Reaktion auf die besondere Normstruktur des Gleichheitssatzes	68
C.	Konstellationen erweiterter Gestaltungsfreiheit	68
I.	Gesetzgebung im wirtschaftslenkenden Bereich	69
II.	Experimentelle Gesetzgebung – Versuchsgesetzgebung	71
III.	Insbesondere: Prognoseentscheidung und Prognosespielraum	74
D.	Zusammenfassung	76

Kapitel 3

Ausgewählte Fallgruppen der Rechtsanpassung und ihre Behandlung durch das Bundesverfassungsgericht 78

A.	Auswahl und Vorgehensweise	78
I.	Abgrenzungskriterium: transformatorischer Wesenszug	81
1.	Ausschluß der Fallgruppen, die die bloße Rechtsanpassung betreffen	81
2.	Ausschluß der Fallgruppen, die die „Vergangenheitsbewältigung“ betreffen	82
II.	Vorgehensweise	85
B.	Die Altschuldenfrage	86

I.	Die Staatskredite vor und nach der deutschen Einheit	86
1.	Die Wandlung vom sozialistischen zum marktwirtschaftlichen Kredit	87
2.	Behandlung durch die Zivilgerichte	89
3.	Zivilrechtliche Diskussion	90
II.	Das Altschuldenurteil des Bundesverfassungsgerichts	92
1.	Vertragsfreiheit als Prüfungsmaßstab	93
2.	Herabgesetzte Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt	93
3.	Grundentscheidung: Fortbestand der Altschulden mit Entschuldungsmöglichkeit	95
4.	Verhältnismäßigkeit im Einzelfall	96
a)	Kompensationspflicht des Gesetzgebers	97
aa)	Treuhandentschuldung	97
bb)	Die bilanzielle Entlastung	98
cc)	Der Ausschluß nicht sanierungsfähiger Betriebe	99
b)	Gleichheitssatz als inzidenter Prüfungsmaßstab	99
III.	Weitere Entwicklung	100
IV.	Verfassungsrechtliche Bewertung	101
1.	Grundrechtsprüfung als methodischer Rahmen	101
2.	Die besonders weite Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers	104
a)	Die weite Gestaltungsfreiheit im wirtschaftslenkenden Bereich als Argumentationsbasis	104
b)	Besonders weite Gestaltungsfreiheit aufgrund Zeit- und Erfahrungsmangels	105
3.	Abweichung von den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts	106
4.	Alternativlösung: Konzentration auf die „Transformationsleistung“?	106
C.	Die Überleitung der DDR-Zusatz- und Sonderversorgungssysteme in die gesetzliche Rentenversicherung	108
I.	Die Intelligenzrenten im Rentenversicherungssystem der DDR	108
1.	Die Errichtung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme	109
a)	Zusatzversorgungssysteme	110
b)	Sonderversorgungssysteme	111
2.	Die Entwicklung bis zum Einigungsvertrag und dessen Vorgaben für die Rentenüberleitung	112
3.	Rentenüberleitung und Korrektur durch das AAÜG	114
4.	Die Folgen für die Intelligenzrenten	116
II.	Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur rentenrechtlichen Systementscheidung	116
1.	Prüfungsmaßstab Art. 14 I 2 GG	117
a)	Zusatzversorgungsanwartschaften als Eigentumsposition	117
b)	Bestimmung des Gestaltungsspielraums bei der Rentenüberleitung	118
c)	Anwendung der Maßstäbe auf die Systementscheidung	119

aa)	Überführungsschutz bei durchschnittlichen Einkommen	121
bb)	Kappungseffekt bei hohen Einkommen	122
2.	Prüfungsmaßstab Art. 3 I GG	123
a)	Bestimmung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums	123
b)	Anwendung der Maßstäbe auf die Systementscheidung	123
aa)	Vergleichbare Versicherte aus den alten Bundesländern	124
bb)	Noch Erwerbstätige	124
cc)	Versorgungsberechtigte mit Durchschnittseinkommen	125
III.	Weitere Entwicklung, insbesondere: die „Systemnähe“-Rechtsprechung	125
IV.	Verfassungsrechtliche Bewertung	129
1.	Grundrechtsprüfung als methodischer Rahmen	129
a)	Fortbestand der Rechtspositionen	130
b)	Neubewertung als rentenversicherungsrechtliche Positionen	132
2.	Weite Gestaltungsfreiheit im Rentenversicherungsrecht	133
3.	Stillschweigende Ausweitung der Gestaltungsfreiheit durch die Differenzierung von System- und Einzelfallentscheidung	135
D.	Die Schuldrechtsanpassung	136
I.	Die sozialistische Eigentumsordnung	136
1.	Die Eigentumsformen in der DDR	136
2.	Nutzungsrecht statt Grundeigentum	137
3.	Nutzungszweck: Wohnen oder Erholung	138
a)	Nutzung zu Wohnzwecken: Sachenrechtsbereinigung	138
b)	Nutzung zu Freizeitzielen: Schuldrechtsanpassung	139
II.	Die Überführung von Nutzungsverhältnissen an Erholungsgrundstücken in die bundesdeutsche Privatrechtsordnung – Die Schuldrechtsanpassung	141
1.	Zuordnung zu Miete und Pacht	141
2.	Der Kündigungsschutz bei der Nutzung von Erholungsgrundstücken	142
III.	Der „Datschen-Beschluß“ des Bundesverfassungsgerichts	143
1.	Prüfungsmaßstab Art. 14 I 2 GG	144
a)	Das Konzept des gestuften Kündigungsschutzes	145
aa)	Die erste Stufe – Kündigungsausschluß	145
bb)	Die zweite und dritte Stufe – Kündigungsbeschränkungen	146
cc)	Kündigungsausschluß wegen Lebensalters	147
dd)	Teilkündigungsrecht bei großen Grundstücken und weitere Beschränkungen des Kündigungsschutzes	148
b)	Die Nutzungsentgelt- und Entschädigungsregelung	149
2.	Prüfungsmaßstab Art. 3 I GG	149
IV.	Weitere Entwicklung	150
V.	Verfassungsrechtliche Bewertung	151
1.	Grundrechtsprüfung als methodischer Rahmen	151

Inhaltsverzeichnis	11
2. Weite Gestaltungsfreiheit bei veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen	152
E. Zwischenergebnis: Die Argumentationsfigur der Gestaltungsfreiheit als Schlüsselbegriff der Vereinigungsrechtsprechung zur Bewältigung transformationsbedingter Probleme	154

Kapitel 4

Sonderverfassungsrecht Ost?	155
A. Sonderverfassungsrecht als Fremdkörper in der grundgesetzlichen Ordnung	155
B. Geschriebenes Sonderverfassungsrecht Ost – Art. 143 I, II GG	156
I. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 143 I, II GG	157
II. Die Wesensmerkmale des Art. 143 I, II GG	160
1. Unerreichbarkeit eines voll verfassungsmäßigen Zustands	160
2. Die „unterschiedlichen Verhältnisse“	162
3. Legitimation von Verfassungsverstößen	163
III. Zwischenergebnis: Art. 143 I, II GG als transformationsbedingter Dispens	165
C. Ungeschriebenes Sonderverfassungsrecht Ost?	165
I. Singuläre Ausnahme beim Gesetzesvorbehalt	166
II. Die Relativierung verfassungsrechtlicher Anforderungen	167
1. Erweiterte Gestaltungsspielräume	167
2. Modifizierte Ausgestaltungsbefugnis bei Art. 14 I 2 GG	168
III. Fazit: die Argumentationsfigur der Gestaltungsfreiheit als Prolongation des Art. 143 I, II GG	170
IV. Alternativlosigkeit der gewählten Überleitungskonzeption	170
1. Entbehrlichkeit einer Sonderdogmatik	171
2. Wahrung der Prärogative des Gesetzgebers	172
3. Sozialverträglichkeit und Vorbehalt des Möglichen	173
D. Gefährdungslagen?	173
Schluß: Zusammenfassung in Thesen	176
Literaturverzeichnis	181
Sachverzeichnis	202

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Ansicht
AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz)
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
a. F.	alte Fassung
AfNS	Amt für Nationale Sicherheit
Alt.	Alternative
ÄndG, ÄnderungsG	Änderungsgesetz
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AufhebG	Aufhebungsgesetz (der DDR vom 29. 6. 1990)
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
Bde.	Bände
Beschl.	Beschluß
BezG	Bezirksgericht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BLN	Bank für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BuW	Betrieb und Wirtschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
DAngVers	Die Angestelltenversicherung
DB-AVItech I bzw. II	Erste bzw. Zweite Durchführungsbestimmung zur Verordnung über die zusätzliche Altersversorgung der technischen Intelligenz in den volkseigenen und ihnen gleichgestellten Betrieben
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe, dieselben
DMBilG	D-Markbilanzgesetz
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft
DRiG	Deutsches Richterrecht
DtZ	Deutsch-deutsche Rechtszeitschrift (seit 1998 vereint mit VIZ)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DZWIR/DWiR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
E	Entscheidung
EALG	Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz
ebd.	Ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EinigungsV, EV	Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 31. 8. 1990 (BGBl. 1990 I S. 889)
Einl.	Einleitung
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	folgend(e)
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
Festgabe BVerfG	Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von Christian Starck, 2 Bde., Tübingen 1976
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift, Festgabe
FS 50 Jahre BVerfG	Peter Badura/Horst Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2 Bde., Tübingen 2001
FZR	Freiwillige Zusatzrentenversicherung
G 131	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 des Grundgesetzes fallenden Personen
GBI. DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GG	Grundgesetz
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GST	Gesellschaft für Sport und Technik
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

HGB	Handelsgesetzbuch
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von Josef Isensee und Paul Kirchhof, 10 Bde., 1./2. Aufl., Heidelberg 1987–2000 (Bd. I: 1987/1995; Bd. II: 1987/1998; Bd. III: 1988/1996; Bd. IV: 1990/1999; Bd. V: 1992/2000; Bd. VI: 1989; Bd. VII: 1992; Bd. VIII: 1995; Bd. IX: 1997; Bd. X: 2000)
HStR ³	Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von Josef Isensee und Paul Kirchhof, 3. Aufl., Heidelberg 2003 ff. (Bd. I: 2003; Bd. II: 2004; Bd. III: 2005).
i. d. F.	in der Fassung
insb.	insbesondere
InvestVG	Gesetz über den Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz (Investitionsvorranggesetz)
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JBl.	Juristische Blätter
JOR	Jahrbuch für Ostrecht
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
KreditVO	Kreditverordnung (der DDR)
LAG	Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz)
lit.	Buchstabe
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LPG (P)	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft (Pflanzenproduktion)
LPG (T)	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft (Tierproduktion)
m.	mit
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
N. F.	Neue Folge
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NutzEV	Verordnung über eine angemessene Gestaltung von Nutzungsentgelten

NVA	Nationale Volksarmee
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
NZM	Neue Zeitschrift für Mietrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OLG	Oberlandesgericht
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RAnGlG	Gesetz zur Angleichung der Bestandsrenten an das Nettorentenniveau der Bundesrepublik Deutschland und zu weiteren rentenrechtlichen Regelungen
Rn.	Randnummer(n)
ROW	Recht in Ost und West
Rü-ErgG	Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetz
RÜG	Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung (Rentenüberleitungsgesetz)
rv	Die Rentenversicherung
Rz.	Ranziffer(n)
S.	Seite
SachenRÄndG	Sachenrechtsänderungsgesetz
SachenRBerG	Sachenrechtsbereinigungsgesetz
Sachg.	Sachgebiet
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SchuldRAnpG	Schuldrechtsanpassungsgesetz
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SeemG	Seemannsgesetz
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB	Sozialgesetzbuch
Der Staat	Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte
StaatsV	Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. 5. 1990 (BGBl. II S. 537)
StGB	Strafgesetzbuch
StGB-DDR	Strafgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz)
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
u. a.	und andere
u. ö.	und öfter
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)

Die Verwaltung	Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften (Untertitel bis 1995: Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft)
VerwArch.	Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
vgl.	vergleiche
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht (früher: Zeitschrift für Vermögens- und Investitionsrecht)
VO	Verordnung
Vorb., Vorbem	Vorbemerkung(en)
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WiB	Wirtschaftsrechtliche Beratung
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
ZGB-DDR	Zivilgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht und Insolvenzpraxis
ZOV	Zeitschrift für offene Vermögensfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform
ZTR	Zeitschrift für Tarifrecht
Zwei-plus-Vier-Vertrag	Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12. 9. 1990, BGBl. II S. 1318

Fragestellung und Gang der Untersuchung

Die deutsche Wiedervereinigung bildete auch und gerade in verfassungsrechtlicher Hinsicht eine einmalige Sondersituation¹, die zahlreiche Rechtsfragen aufwarf. Die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfaßt daher mittlerweile eine stattliche Anzahl von Entscheidungen. Einige wurden in der juristischen und nichtjuristischen Öffentlichkeit intensiv und kontrovers diskutiert, wie etwa die Urteile zur sog. „Warteschleife“ im Öffentlichen Dienst, zu den Mauerschützen oder die drei Bodenreform-Entscheidungen, andere befaßten nur das juristische Fachpublikum, wie etwa die Entscheidungen zur Rentenüberleitung, und wieder andere wurden kaum diskutiert. In einer ganzen Reihe dieser Judikate, die in erster Linie Grundrechtsfragen betrafen, taucht der Terminus von der „weiten“ oder gar „besonders weiten Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers“ auf. Er wird zumeist durch den Hinweis untermauert, daß die in die Transformation des gesamten Ostblocks eingebettete deutsche Wiedervereinigung eine einzigartige Sonder- bzw. Ausnahmesituation geschaffen habe, die eine weite oder erweiterte Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers erfordere oder doch wenigstens rechtfertige.

Damit ist die Frage nach der Funktion dieser Rechtsfigur aufgeworfen. Was bedeutet es, wenn dem Gesetzgeber wegen der Ausnahmesituation ein Mehr an Gestaltungsfreiheit zugebilligt wird als üblich? Ist damit eine Flexibilisierung oder gar Relativierung verfassungsrechtlicher, insbesondere grundrechtlicher, Anforderungen verbunden? Und war dies angesichts der unterschiedlichen Nachkriegsentwicklung in Ost und West und dem selbstgesetzten ehrgeizigen Ziel, so schnell wie möglich Rechtseinheit in beiden Teilen Deutschlands zu schaffen, womöglich

¹ Vgl. BVerfGE 84, 90 (119); 99, 332 (337): besondere Situation; 85, 360 (377): historische Einmaligkeit der zu bewältigenden Aufgabe; 92, 277 (327): singuläre staats- und strafrechtliche Situation; 95, 267 (313): Sondersituation; zu dieser Rechtsprechung *E. Klein*, Die verfassungsrechtliche Bewältigung der Wiedervereinigung, in: Festschrift Gesellschaft für Deutschlandforschung, 1998, S. 417 ff. (426 f.); *H. Bauer*, HStR³ I, § 14 Rn. 29. In der Entscheidung BVerfGE 104, 126 (149) heißt es: „Ausnahmesituation der Wiedervereinigung“; gleichlautend *J. Isensee*, HStR IX, § 202, Rn. 21; *L. Michael*, AöR 124 (1999), 583 (594 ff.) m. w. N.; die Sondersituation in einen umfassenderen Kontext stellend *H. Schulze-Fielitz*, AöR 122 (1997), 1 (17); *P. Kirchhof*, NJW 1996, 1497 (1499 f.); zum Kontext von Sondersituation und Gestaltungsfreiheit *K. Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessens, 2000, S. 765.

unumgänglich? Diesen Fragen widmet sich die vorliegende Arbeit anhand dreier Judikate des Bundesverfassungsgerichts.

Bevor diese Fallbeispiele erörtert werden, ist allerdings zu untersuchen, welche Funktion der Topos von der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor der Wiedervereinigung eingenommen hat (Kapitel 2). Insbesondere ist zu ermitteln, ob sich dabei Fallkonstellationen herauskristallisieren, in denen die Verfassungsrichter von weiten oder erweiterten Gestaltungsspielräumen ausgegangen sind, und wenn ja, mit welchen Argumenten dies geschah. Das Augenmerk hierbei liegt auf solchen Fallkonstellationen, die für die anschließende Erörterung der beispielhaft ausgewählten Entscheidungen von Bedeutung sind. Aus diesem Grund beschränkt sich die Darstellung zudem auf zwei zentrale Grundrechte: die Eigentumsgarantie des Art. 14 I GG und den Gleichheitssatz des Art. 3 I GG. Dabei wird sich zeigen, daß der Begriff der „Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers“ vom Bundesverfassungsgericht seit jeher als Argumentationsfigur gebraucht wird, um im Einzelfall die Prüfungsinintensität abzusenken. Das befreit den Gesetzgeber zwar nicht von der Beachtung der verfassungsrechtlichen Anforderungen, gestattet ihm aber, sie großzügiger zu handhaben, ohne daß dies die Verfassungswidrigkeit der Regelung zur Folge hat.

Vor diesem Hintergrund sind die drei Entscheidungen aus der vereinigungsspezifischen Verfassungsrechtsprechung vorzustellen (Kapitel 3). Die erste betrifft die sog. „Altschuldenproblematik“, deren zentrale Frage lautete, ob zwangsweise an Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG) vergebene Staatsbankkredite nach der Wiedervereinigung fortbestanden und zurückgezahlt werden mußten. Der bundesdeutsche Gesetzgeber traf dazu keine ausdrückliche Regelung, ermöglichte den LPG aber unter bestimmten Voraussetzungen eine Teilentschuldung der Altverbindlichkeiten. Die verfassungsrechtliche Frage war, ob die Grundrechte der Genossenschaften als juristische Personen des Privatrechts durch den Fortbestand der Altkredite und die daraus resultierende Rückzahlungsverpflichtung verletzt sind.

Das zweite Fallbeispiel betrifft die Überleitung von Rentenansprüchen und -anwartschaften aus DDR-Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung. Hier hatte der Einigungsvertrag nur generelle Vorgaben gemacht, so daß die konkrete Ausgestaltungsaufgabe dem Gesetzgeber oblag. Dieser entschied sich für die Eingliederung der Ansprüche in die gesetzliche Rentenversicherung, obwohl dies bei einem Teil der Anwartschaften zu erheblichen Einbußen führte. Gesetzliche Sonderregelungen, um diesen Kappungseffekt zu vermeiden, wurden vom Gesetzgeber nicht getroffen. Fraglich war demzufolge, ob die Minderung der Rentenansprüche die Betroffenen in ihrem Grundrecht aus Art. 14 I 2 GG verletzt.

Als drittes Beispiel dient die sog. „Schuldrechtsanpassung“, mit der der Gesetzgeber Nutzungsrechte an sog. Erholungsgrundstücken in das Vertragssystem des BGB integrierte. Diese Nutzungsverhältnisse waren eine Besonderheit des DDR-Bodenrechts und vermittelten den Nutzern eine eigentümerähnliche Stellung. Da

der Gesetzgeber die Nutzungsrechte den Vorschriften für Miet- und Pachtverhältnisse unterstellte, galten auch deren Kündigungsmodalitäten. Die durch das DDR-Recht bewirkte eigentümerähnliche Stellung wäre ohne Übergangsregelung verlorengegangen. Um dies zu verhindern, erstellte der Gesetzgeber ein zeitlich langgestrecktes Kündigungsschutzkonzept, das allerdings den Eigentümern nur nach und nach erlaubt, ihre Eigentümerrechte wieder in vollem Umfang geltend zu machen. Auch hier war fraglich, ob die temporäre Beschränkung der Eigentümerbefugnisse mit der Eigentumsgarantie vereinbar war.

Das verbindende Glied zwischen diesen Entscheidungen ist nicht allein, daß dort jeweils von der „Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers“ die Rede ist, sondern zudem, daß sie das Wesen und die Problematik des Transformationsprozesses deutlich werden lassen. In allen Fällen geht es um in der DDR begründete Rechtsverhältnisse, für die das bundesdeutsche Recht keine Entsprechung kennt, die aber gleichwohl in die Kategorien der bundesrepublikanischen Rechtsordnung einsortiert bzw. in deren Farben nachgezeichnet, sozusagen „übersetzt“ werden mußten, da die Entscheidung für die Rechtseinheit keinen dauerhaften Fortbestand in der alten Form zuließ. Die Rechtsverhältnisse wurden demnach – im Wortsinne – einer Transformation, einer Umformung, unterworfen. Dieses transformatorische Element hebt die ausgewählten Judikate von anderen Entscheidungen ab, in denen es entweder um Vergangenheitsbewältigung oder um allgemeine Rechtsanpassungs- bzw. Übergangsprozesse geht, und damit (lediglich) um Probleme *im Zuge* der gesamtgesellschaftlichen Transformation.

Die Untersuchung wird zeigen, daß der Terminus der Gestaltungsfreiheit auch in diesen Fällen als Argumentationsfigur dient, diese Funktion allerdings aufgrund der Sondersituation noch stärker zum Tragen kommt. Mit der Billigung weiter oder besonders weiter Gestaltungsspielräume für den Gesetzgeber können auch solche Grundrechtseingriffe gerechtfertigt werden, die üblicherweise („im Normalfall“) mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mehr zulässig wären.

Daran anknüpfend wird im letzten Kapitel (Kapitel 4) untersucht, ob durch die Erweiterung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit nicht mehr nur eine Flexibilisierung einhergeht (wie sie der Argumentationsfigur der Gestaltungsfreiheit ohnehin immanent ist), sondern darüber hinaus sogar eine Relativierung verfassungsrechtlicher Anforderungen, die sich dann als vom Grundgesetz abweichendes „Sonderverfassungsrecht Ost“ bezeichnen ließe. Als Referenznorm soll Art. 143 I, II GG dienen, der es gestattete, daß Recht in den neuen Bundesländern bis spätestens zum Ende des Jahres 1995 von Bestimmungen des Grundgesetzes einschließlich der Grundrechte abweichen durfte, und somit als Sonderverfassungsrecht bezeichnet werden kann. Dabei ist herauszuarbeiten, daß Art. 143 I, II GG auf die unterschiedlichen Lebensverhältnisse in den neuen Ländern reagierte, die eine verfassungsgemäße Regelung unter Umständen gar nicht zuließen. Mit dem Ende der Frist durfte die Verfassungswidrigkeit einer Regelung nicht mehr mit dem Hinweis auf Art. 143 I, II GG hingenommen werden, ohne daß sich aber