

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 133

**Zulässigkeit und Grenzen  
von nachträglichen Eingriffen  
des Gesetzgebers in laufende Verträge**

Von

**Manfred Klußmann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**MANFRED KLUSSMANN**

**Zulässigkeit und Grenzen von nachträglichen Eingriffen  
des Gesetzgebers in laufende Verträge**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 133**

**Zulässigkeit und Grenzen  
von nachträglichen Eingriffen  
des Gesetzgebers in laufende Verträge**

**Von**

**Dr. Manfred Klußmann**



**DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN**

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1970 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65**  
**Printed in Germany**

*Meinen Eltern*



## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Art und Umfang der Eingriffe des Gesetzgebers in laufende Verträge</b>	<b>11</b>
I. Freiheit und Abhängigkeit der Vertragsparteien im Zeitalter der staatlichen Wirtschaftslenkung .....	11
II. Die Notwendigkeit von nachträglichen Eingriffen des Gesetzgebers in laufende Verträge .....	15
III. Das Grundgesetz als mögliche Schranke gegenüber nachträglichen Eingriffen des Gesetzgebers .....	16
IV. Nachträgliche Eingriffe des Gesetzgebers in laufende Verträge, dargestellt anhand von ausgewählten Beispielfällen .....	17
1. Einwirkungen auf laufende Verträge im Rahmen von Übergangsbestimmungen .....	17
a) Die Übergangsregelung des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch .....	17
b) Die Übergangsregelung des § 106 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen .....	19
2. Eingriffe in laufende Verträge auf den Gebieten des Preis- und des Kündigungsrechts, unter besonderer Berücksichtigung des Mietrechts .....	21
a) Eingriffe in laufende Verträge aufgrund des Preisgesetzes vom 10. April 1948 .....	21
b) Eingriffe in Preisvereinbarungen laufender Mietverträge (Reichsmietengesetz, Bundesmietengesetz) .....	22
c) Der nachträgliche Erlaß von Kündigungsbestimmungen für laufende Verträge .....	23
d) Inhaltliche Veränderungen laufender Mietverträge durch die Gesetzgebung über den Abbau der bisherigen Wohnungszwangswirtschaft .....	24
3. Eingriffe in laufende Außenhandelsverträge .....	25
a) Die Einflußnahme auf laufende Außenhandelsverträge durch Genehmigungen und deren Widerruf .....	25
b) Nachträgliche Eingriffe in laufende Außenhandelsverträge durch den Neuerlaß von Rechtsverordnungen .....	27
4. Eingriffsermächtigungen im Rahmen der Sicherstellungsgesetze	29
5. Auswirkungen des kommunalen Anschluß- und Benutzungszwanges auf laufende Verträge .....	30

6. Eingriffe des Gesetzgebers in laufende Verträge auf dem Gebiete der richterlichen Vertragshilfe und der Aufwertung . . . . .	32
<b>V. Zivilrechtliche Folgen eines Eingriffes des Gesetzgebers in laufende Verträge unter besonderer Berücksichtigung der eingetretenen wirtschaftlichen Schäden . . . . .</b>	<b>33</b>
1. Zivilrechtliche Folgen einer völligen Vertragsunterbrechung im Rahmen des Außenwirtschaftsgesetzes und der Sicherstellungsgesetze . . . . .	33
2. Zivilrechtliche Folgen einer kraft Gesetzes nachträglich eingetretenen inhaltlichen Vertragsänderung . . . . .	36
3. Zivilrechtliche und wirtschaftliche Folgen eines nachträglichen Eingriffes des Gesetzgebers in Preisvereinbarungen . . . . .	37
4. Zivilrechtliche Folgen einer nachträglichen Auflage für einen laufenden Vertrag . . . . .	39
<b>B. Notwendigkeit und Möglichkeit eines verfassungsrechtlichen Schutzes der laufenden Verträge gegenüber nachträglichen Rechtsänderungen</b>	<b>42</b>
<b>I. Der Vertrag als geschützte Rechtsposition im Sinne des Art. 14 GG</b>	<b>42</b>
1. Eingriffe des Gesetzgebers in laufende Verträge als Frage der Inhaltsbestimmung und Schrankenziehung oder Enteignung von verfassungsrechtlich geschütztem Eigentum . . . . .	42
2. Die Entwicklung des erweiterten verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffes unter der Geltung der Weimarer Verfassung in ihrer besonderen Bedeutung für schuldrechtliche Beziehungen	45
a) Die Begründung der Literatur . . . . .	45
b) Die Rechtsprechung des Reichsgerichts . . . . .	47
c) Die Gegenmeinung von Köttgen, Schelcher und C. Schmitt . . .	48
3. Der erweiterte Eigentumsbegriff als „gesicherte“ Ausgangsposition zur Interpretation des Art. 14 GG . . . . .	50
a) Die bewußte Übernahme des erweiterten Eigentumsbegriffes der Weimarer Zeit bei Schaffung des Grundgesetzes . . . . .	50
b) Die Rechtsposition als Objekt der Enteignung . . . . .	51
c) Der laufende Vertrag als selbständige Rechtsposition im Rahmen des Art. 14 GG . . . . .	54
4. Die Bewertung der nachträglichen Eingriffen des Gesetzgebers in laufende Verträge durch die Rechtsprechung . . . . .	58
a) Die Rechtsprechung des Reichsgerichts unter der Geltung des Art. 153 WRV . . . . .	58
aa) Einzelentscheidungen des Reichsgerichts zu Eingriffen in laufende Verträge . . . . .	58
bb) Zusammenfassung der reichsgerichtlichen Grundsätze zur Enteignung von laufenden Verträgen . . . . .	63
b) Die Rechtsprechung der Nachkriegsgerichte zur Frage des enteignenden Eingriffes in laufende Verträge . . . . .	64

aa) Die Rechtsprechung der Nachkriegsgerichte bis zur Errichtung des Bundesgerichtshofes .....	64
bb) Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes .....	68
c) Zusammenfassung der Ergebnisse der Nachkriegsrechtsprechung .....	77
aa) Entscheidungen, die einer Vertragspartei wegen Enteignung eine Entschädigung zusprechen .....	77
bb) Entscheidungen, die Vertragsparteien trotz eingetretener Vernichtung eines laufenden Vertrages keine Entschädigung zusprechen .....	79
cc) Entscheidungen, die Vertragsparteien bei Fortbestand des beeinträchtigten Vertrages keine Entschädigung zusprechen .....	81
5. Die Bewertung der nachträglichen Eingriffe des Gesetzgebers in laufende Verträge durch die Lehre .....	82
6. Das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Eigentum und Enteignung .....	86
a) Die Erweiterung des Eigentumsbegriffes und die Bildung von Fallgruppen zur Bestimmung des Tatbestandes der Enteignung .....	86
b) Die Verschiedenartigkeit der einzelnen Rechtspositionen und der gegen sie gerichteten hoheitlichen Maßnahmen als Differenzierungsgrund für Rechtsprechung und Lehre .....	88
7. Die wesensmäßige „Rechts- und Bestandsschwäche“ laufender Verträge gegenüber generellen Rechtsänderungen und ihre Berücksichtigung bei der Bestimmung des Enteignungstatbestandes .....	89
a) Die Rechtsordnungen als Entstehungsvoraussetzung des einzelnen Vertrages .....	89
b) Die Vertragsfreiheit als besondere Ausdrucksform der verfassungsrechtlich geschützten Handlungsfreiheit .....	93
aa) Der Inhalt der Vertragsfreiheit und ihre Bedeutung für einen laufenden Vertrag .....	93
bb) Die Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG und die Folgerungen für den verfassungsrechtlichen Schutz der Vertragsfreiheit .....	95
c) Die Vertragsfreiheit als Mittel zur Verwirklichung der Handlungsfreiheit .....	96
aa) Vertragsfreiheit und allgemeine Rechtsordnung .....	96
bb) Der „grundsätzliche“ Schutz der Vertragsfreiheit .....	98
d) Nachträgliche Eingriffe des Gesetzgebers als zulässige Beeinträchtigung der Vertragsfreiheit .....	99
8. Die Zulässigkeit von generellen Eingriffen des Gesetzgebers in laufende Verträge .....	102
a) Die Bestandsschwäche laufender Verträge gegenüber generellen Rechtsänderungen .....	102
b) Die Bestandsschwäche laufender Verträge gegenüber Satzungen .....	106

c) Die Bestandsschwäche laufender Verträge gegenüber mittelbaren Eingriffen des Gesetzgebers .....	109
9. Zusammenfassung .....	112
<b>C. Eingriffe des Gesetzgebers, verfassungsrechtliche Grenzen und etwaige Entschädigungsansprüche .....</b>	<b>113</b>
1. Das Rückwirkungsverbot als Grenze .....	113
a) Eingriffe des Gesetzgebers in laufende Verträge als Fälle einer verbotenen Rückwirkung von Gesetzen .....	113
b) Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes .....	114
c) Die Meinung von Klein-Barbey zum Verbot der Rückwirkung von Gesetzen und eigene Stellungnahme .....	115
2. Die Rechtssicherheit als Grenze .....	117
a) Das Vertrauen des einzelnen auf den Fortbestand einer Rechtslage .....	117
b) Entschädigungsansprüche bei „unerwarteten“ Rechtsänderungen .....	121
3. Die Berufsfreiheit als Grenze .....	125
4. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) als Grenze .....	127
a) Grundlage und Inhalt des Übermaßverbotes .....	127
b) Das Übermaßverbot als Maßstab für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Absicherungsgesetzes vom 29. November 1968 .....	129
5. Verfahrensrechtliche Möglichkeiten und Entschädigungsansprüche bei rechtswidrigen Eingriffen des Gesetzgebers in laufende Verträge .....	132
a) Die Klage vor dem Verfassungsgericht .....	132
b) Der Entschädigungsanspruch wegen einer vermögenswerten Sonderopferlage .....	133
6. Entschädigungsansprüche bei rechtmäßigen Eingriffen in laufende Verträge .....	136
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>138</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>141</b>

## A. Art und Umfang der Eingriffe des Gesetzgebers in laufende Verträge

### I. Freiheit und Abhängigkeit der Vertragsparteien im Zeitalter der staatlichen Wirtschaftslenkung

Bis zum ersten Weltkrieg galt der Grundsatz, der Staat dürfe das wirtschaftliche Geschehen nicht direkt beeinflussen. Staat und Wirtschaft waren zwei getrennte Bereiche<sup>1</sup>. Auch in sozialen Fragen hielt sich der Staat in seiner Tätigkeit zurück. Der Staat und die Gesellschaft vertrauten dem freien Spiel der Kräfte. Mit dem Beginn des ersten Weltkrieges ergab sich der Zwang zur Aufgabe dieses freiheitlichen Standpunktes. Die kriegswirtschaftlichen Notwendigkeiten veranlaßten den Staat, in den bisher autonomen privatwirtschaftlichen Bereich in immer stärkerem Maße einzugreifen<sup>2</sup>. Staatliche Ankaufs- und Verkaufsmonopole, Kontingentierungen und Preisbindungen für die vorhandenen Waren, um nur einige der ergriffenen Maßnahmen zu nennen, veränderten die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen. Auch nach Beendigung des Krieges erfolgte keine Wiederherstellung der ursprünglich weitgehend unbegrenzten Möglichkeiten des einzelnen zur wirtschaftlichen Betätigung. Die Weimarer Verfassung widmete dem Wirtschaftsleben einen eigenen Abschnitt und verpflichtete den Staat zur Ordnung des Wirtschaftslebens (vgl. Art. 15 Abs. 1 WRV). Die Verfassung enthielt zwar ausdrücklich die traditionellen Grundrechte des Liberalismus, unterwarf sie aber gleichzeitig weitgehenden sozialen Vorbehalten<sup>3</sup>.

Das Recht und die Pflicht zu einer aktiven Wirtschafts- und Sozialpolitik hat der Staat auch unter der Geltung des Grundgesetzes, obwohl das Grundgesetz keinen besonderen Abschnitt enthält, der den Staat ausdrücklich zur Ordnung des Wirtschaftslebens verpflichtet<sup>4</sup>. Trotz der Betonung des freiheitlichen Charakters der bestehenden Wirtschaftsord-

---

<sup>1</sup> *Hamann*, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, 1953, S. 15.

<sup>2</sup> *Ehlermann*, Wirtschaftslenkung und Entschädigung, 1957, S. 10.

<sup>3</sup> *Ehlermann*, a.a.O., S. 10.

<sup>4</sup> *Ehlermann*, a.a.O., S. 14 ff.; *Hamann*, Rechtsstaat, S. 24; *Huber*, Wirtschaftsverwaltungsrecht I, 2. Auflage 1953, S. 20 ff.; *Neumann*, Wirtschaftslenkende Verwaltung 1959, S. 15, 16; *Rinck*, Wirtschaftsrecht 1963, S. 16 ff., 34; zum Einfluß des neugefaßten Art. 109 GG vgl. *Zuck*, Die global gesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 1301 ff.; *Stern*, Die Neufassung des Art. 109 GG, NJW 1967, S. 1831 ff.

nung nimmt der Staat daher nachhaltigen Einfluß auf die wirtschaftlichen Entscheidungen und Möglichkeiten des einzelnen. Um seine wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele zu erreichen, hat der Staat ein enges Netz lenkender und leitender Gesetzesvorschriften, geschaffen, das in all seinen Verästelungen darzustellen, nur noch sehr schwer möglich ist. Eine wichtige Ursache ist darin zu sehen, daß eine Vielzahl der heutigen Gesetze, vor allem auf dem Gebiet der Wirtschaftslenkung<sup>5</sup>, aus den praktischen Notwendigkeiten konkreter Situationen entstanden ist und sich daher einer Systematisierung weitgehend entzieht<sup>6</sup>. Die einzelnen Gesetze nehmen mehr und mehr den Charakter von Maßnahmen an, mit denen der Staat sich ergebenden Notlagen und Bedürfnissen abzuhelpen versucht<sup>7</sup>.

Vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen und allgemein gesetzlichen Entwicklung, die sich als eine Folge der wirtschaftlichen und sozialen Forderungen der letzten Jahrzehnte erklärt, ist das „liberale“ Recht des einzelnen zu sehen, Verträge abzuschließen und auszuführen. Unsere geltende Rechtsordnung geht grundsätzlich von der Möglichkeit des freien Vertragsschlusses aus, der den einzelnen in die Lage versetzen soll, seine Beziehungen zur Umwelt in eigener Verantwortung zu regeln<sup>8</sup>. Der Staat erkennt diese Regelung als rechtsverbindlich an, einmal für das Verhältnis zwischen den Parteien, zum anderen auch für sich, indem er durch seine Gerichte auf Grund eines wirksamen Vertrages unter nur ergänzender Heranziehung gesetzlicher Bestimmungen Recht spricht.

Die Möglichkeit zum freien Vertragsschluß ist aber schon im Rahmen des Bürgerlichen Gesetzbuches aus dem Jahre 1896 nicht unbeschränkt gegeben. Wenn auch dessen Vertragsrecht weitgehendst den liberalen Prinzipien des 19. Jahrhunderts folgt, so darf nicht übersehen werden, daß der staatliche Gesetzgeber schon in diesem Gesetz dem freien Vertragsschluß zwingende Grenzen setzte<sup>9</sup>. Dabei wird weniger an die Bestimmungen gedacht, die Mindestvoraussetzungen für einen wirksamen Vertragsschluß verbindlich festlegen (z. B. Geschäftsfähigkeit, Willenserklärung usw.). Gemeint sind vielmehr die Vorschriften, die der inhaltlichen Gestaltungsfreiheit der Vertragsparteien Grenzen ziehen. Der von den Parteien vereinbarte Vertrag erfährt u. a. dann keine rechtliche An-

---

<sup>5</sup> Zum Begriff und Wesen der Wirtschaftslenkung: *Ehlermann*, a.a.O., S. 9; *Hamann*, Rechtsstaat, S. 13.

<sup>6</sup> *Ehlermann*, a.a.O., S. 26.

<sup>7</sup> Zum Begriff des Maßnahmegesetzes: *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, Allg. Teil, 9. Auflage 1966, S. 148; *Wolff*, Verwaltungsrecht I, 7. Auflage 1968, § 17 II b, S. 69.

<sup>8</sup> *Raiser*, Vertragsfunktion und Vertragsfreiheit, in „Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben“ 1960, S. 101 ff. (105); *Kollmar*, Das Problem der staatlichen Lenkung und Beeinflussung des rechtsgeschäftlichen Verkehrs 1961, S. 4 ff.

<sup>9</sup> *Raiser*, Vertragsfreiheit heute, in JZ 1958, S. 1 ff. (2).

erkennung, wenn er bei Vertragsschluß<sup>10</sup> gegen ein gesetzliches Verbot verstößt. Ein derartiger Vertrag ist nichtig (§ 134 BGB). Wann ein derartiges Verbot gegeben ist, sagt das Gesetz nicht. § 134 BGB ist eine Blankettnorm<sup>11</sup>, die ihre Ausfüllung durch Vorschriften erfährt, die außerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuches bestehen. Ein Vertrag ist z. B. nichtig, wenn sein Abschluß gegen ein allgemeines gesetzliches Veräußerungsverbot verstößt, das in Zeiten verstärkter hoheitlicher Lenkung des Warenverkehrs von großer Bedeutung werden kann. Ein Veräußerungsverbot kann sich z. B. gegen den freien Verkauf bestimmter Waren wenden, an denen Mangel herrscht<sup>12</sup>.

Der Grundsatz des freien Vertragsschlusses erfuhr in der Vergangenheit in zahlreichen Fällen ferner eine Beschränkung dadurch, daß die Wirksamkeit und die Erfüllung eines Vertrages zur Wahrung von wirtschaftlichen und sozialen Belangen von der Erteilung einer behördlichen Genehmigung abhängig gemacht wurde<sup>13</sup>. Das Lenkungsmittel einer gesetzlich vorgeschriebenen Genehmigung versetzt die staatliche Verwaltung in die Lage, den einzelnen Vertrag auf seine Vereinbarkeit mit den Interessen der Allgemeinheit zu überprüfen, wenn es nicht gerade um einen Genehmigungsvorbehalt geht, der zum Schutz einer der Vertragsparteien geschaffen worden ist. In der Vergangenheit mußten Genehmigungen z. B. von staatlichen Preisbildungsbehörden, Devisenbehörden oder Wohnungsämtern eingeholt werden, bevor ein von den Vertragspartnern ausgehandelter Vertrag wirksam werden konnte. Erst mit der Erteilung der Genehmigung wurde der Vertrag voll wirksam, auch wenn vorher alle Voraussetzungen, die u. a. das Bürgerliche Gesetzbuch für einen wirksamen Vertragsabschluß aufstellt, erfüllt waren. Die Erteilung der Genehmigung war uneigentliche Rechtsbedingung des Verpflichtungsgeschäftes und gesetzliche Wirksamkeitsvoraussetzung. Bis zur Erteilung der Genehmigung war das Verpflichtungsgeschäft schwebend unwirksam<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> *Palandt*, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 28. Auflage 1969, § 134 Anm. 1 ff., § 275 Anm. 1 a; *Reichsgerichtsrätekommmentar*, 11. Auflage 1959, § 134 Anm. 5; vgl. ferner Auslegung des § 134 BGB und seine Anwendung auf nachträgliche Verbote: BAG 12. 2. 1959, NJW 1959, S. 1243; ebenfalls *Palandt*, a.a.O., § 275 Anm. 1 a; *Bettermann*, Grundfragen des Preisrechts für Mieten und Pachten, 1952, S. 40 ff.

<sup>11</sup> *Staudinger*, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 11. Auflage 1957, § 134 Rdz. 2.

<sup>12</sup> *Flume*, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, II. Band 1965, § 17 S. 340 (344).

<sup>13</sup> *Bullinger*, Die behördliche Genehmigung privater Rechtsgeschäfte und ihre Versagung, DÖV 1957, S. 761 ff.

<sup>14</sup> *Palandt*, a.a.O., Überblick vor § 104 Anm. 4 c; § 275 Anm. 9 a; RG 7. 7. 1930, Bd. 129 S. 357 (376); BGH 4. 6. 1954, Bd. 14 S. 1; 20. 2. 1957, Bd. 23 S. 342 (344).