

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 476

**Verfassungsrechtliche Grenzen
rückwirkender Anwaltsgebührenerhöhungen**

Von

Hartmut Bauer



Duncker & Humblot · Berlin

HARTMUT BAUER

**Verfassungsrechtliche Grenzen
rückwirkender Anwaltsgebührenerhöhungen**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 476

Verfassungsrechtliche Grenzen rückwirkender Anwaltsgebührenerhöhungen

Von

Akad. Rat Hartmut Bauer



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Bauer, Hartmut:

Verfassungsrechtliche Grenzen rückwirkender
Anwaltsgebührenerhöhungen / von Hartmut Bauer. —
Berlin: Duncker und Humblot, 1984.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 476)

ISBN 3-428-05733-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05733-3

Inhaltsübersicht

A. Problematik und Fragestellung	9
B. Verfassungsrechtliche Grenzen rückwirkender Anwaltsgebührenerhöhungen, dargestellt insbesondere am Beispiel der Gebührenerhöhung von 1980	11
I. Bisherige Anwaltsgebührenerhöhungen	11
1. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	11
2. Der Inhalt der bisherigen Gebührenerhöhungen im Überblick	15
3. Rückwirkungsrelevante Vorschriften	19
a) Vorschriften über das Inkrafttreten der Gebührenerhöhungsgesetze	19
b) Übergangsvorschriften	20
aa) Typologie bislang verwendeter Übergangsvorschriften	21
aaa) Übergangsregelung (1)	21
bbb) Übergangsregelung (2)	22
bb) Gemeinsamkeiten und Unterschiede der bislang verwendeten Übergangsvorschriften	22
cc) Gründe für die Wahl der jeweiligen Übergangsvorschrift	24
4. Auswirkungen von nachträglichen Gebührenerhöhungen auf abgeschlossene und laufende Rechtsbeziehungen und Sachverhalte	28
a) Betroffene Rechtsverhältnisse und Sachverhalte	28
aa) Anwaltsverträge	29
bb) Prozeßrechtsverhältnisse	31
b) Das Ausmaß der durch nachträgliche Gebührenerhöhungen bewirkten Mehrbelastungen, dargestellt am Beispiel des BRAGOÄndG 1980	33

II. Verfassungsrechtliche Beurteilung rückwirkender Anwaltsgebüh- renerhöhungen	36
1. Zum verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab	40
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	40
b) Gegenläufige Tendenzen in der Literatur	41
c) Der Prüfungsmaßstab für die verfassungsrechtliche Beurtei- lung von rückwirkenden Anwaltsgebührenerhöhungen	44
2. Rückwirkende Anwaltsgebührenerhöhungen auf dem Prüfstand der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG)	44
3. Rückwirkende Anwaltsgebührenerhöhungen auf dem Prüfstand des allgemeinen Rückwirkungsverbots (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip)	47
a) Echte oder unechte Rückwirkung?	48
aa) Anwaltsverträge	50
bb) Prozeßrechtsverhältnisse	51
b) Verfassungsrechtliche Grenzen bei echter Rückwirkung	55
c) Verfassungsrechtliche Grenzen bei unechter Rückwirkung ..	56
aa) Die BRAGO als Vertrauenstatbestand für Dispositionen des Bürgers	56
bb) Abwägung	62
aaa) Bedeutung rückwirkender Anwaltsgebührenerhö- hungen für das Wohl der Allgemeinheit	63
bbb) Das Interesse des Einzelnen am unveränderten Fortbestand der bisherigen Rechtslage	64
ccc) Ausgleich der einander widerstrebenden Interessen	65
ddd) Insbesondere: BRAGOÄndG 1980	68
C. Zusammenfassung, Ergebnisse und Ausblick	72
I. Zusammenfassung und Ergebnisse	72
1. Bisherige Anwaltsgebührenerhöhungen	72
2. Verfassungsrechtliche Beurteilung rückwirkender Anwaltsge- bührenerhöhungen	74
II. Rechtspolitischer Ausblick	78

D. Anhang	84
I. Tabellarische Übersicht über die Anhebung der Gegenstandswert- gebühren durch das BRAGOÄndG 1965	84
II. Tabellarische Übersicht über die Anhebung der Gegenstandswert- gebühren durch das KostÄndG 1969	85
III. Tabellarische Übersicht über die Anhebung der Gegenstandswert- gebühren durch das KostÄndG 1975	86
IV. Tabellarische Übersicht über die Anhebung der Betragsrahmen- gebühren durch das KostÄndG 1975	87
V. Tabellarische Übersicht über die Anhebung der Gegenstandswert- gebühren durch das BRAGOÄndG 1980	88
VI. Tabellarische Übersicht über die Anhebung der Betragsrahmen- gebühren durch das BRAGOÄndG 1980	89

A. Problematik und Fragestellung

Anwaltsgebührenerhöhungen sind spätestens seit der drastischen Prozeßkostenanhebung durch das Kostenänderungsgesetz von 1975¹ zu einem Politikum von allgemeinem Interesse geworden. Die lebhafte Kontroverse über die Berechtigung des Umfangs der damaligen Gebührenerhöhung wurde nämlich bereits 1980 wieder aufgegriffen und fortgeführt, als die gesetzliche Anwaltsvergütung durch das Fünfte Gesetz zur Änderung der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte² erneut erheblich angehoben wurde³.

Gegenstand der Auseinandersetzung war in beiden Fällen u. a. die rückwirkende Anwendung des neuen Rechts⁴. Denn bei beiden Gebührenerhöhungen mußte der Gesetzgeber auch darüber entscheiden, ob die Gebühren für die bei Inkrafttreten der Neuregelung bereits laufenden gerichtlichen Verfahren sowie für die zu diesem Zeitpunkt bereits laufenden sonstigen Anwaltsangelegenheiten nach neuem oder altem Recht zu berechnen sind. Dieses Problem wurde 1975 und 1980 unterschiedlich gelöst: Während das Kostenänderungsgesetz von 1975 die laufenden Angelegenheiten von der Neuregelung grundsätzlich unberührt ließ⁵, unterstellte das Änderungsgesetz von 1980 die laufenden Angelegenheiten — entgegen der noch im ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung enthaltenen Übergangsregelung⁶ — grundsätzlich dem neuen Gebührenrecht⁷.

¹ Gesetz zur Änderung des Gerichtskostengesetzes, des Gesetzes über Kosten der Gerichtsvollzieher, der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte und anderer Vorschriften vom 20. August 1975, BGBl. I, S. 2189.

² Gesetz vom 18. August 1980, BGBl. I, S. 1503.

³ Zur Auseinandersetzung über das Änderungsgesetz von 1980, dessen Schicksal bis zuletzt ungewiß war, vgl. *H.-J. Rabe*, BRAGEbO-Novelle verabschiedet, AnwBl. 1980, S. 313 f. und *A. Mümmler*, Die Änderung der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte ab 1. 1. 1981, JurBüro 1980, Sp. 1761 ff.

⁴ Vgl. Stenographisches Protokoll über die 53. Sitzung des Rechtsausschusses am 29. Januar 1975, S. 14 ff. und Stenographisches Protokoll über die 99. Sitzung des Rechtsausschusses am 18. Juni 1980, S. 12 f.

⁵ Art. 5 § 2 Abs. 4 des Gesetzes (FN 1).

⁶ Art. 1 Nr. 32 des von der Bundesregierung beschlossenen Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte vom 22. Februar 1980, BT-Drucks. 8/3691, S. 7.

⁷ Art. 1 Nr. 30 des Gesetzes (FN 2).

Noch vor dem Inkrafttreten wurde die Übergangsregelung des Gebührenänderungsgesetzes von 1980 verfassungsrechtlich durchleuchtet. Prüfungsmaßstab war vor allem das Rückwirkungsverbot. Die dabei gewonnenen Ergebnisse spiegeln die im Zusammenhang mit den bisherigen Gebührenanhebungen bereits mehrfach erkennbar gewordenen Unsicherheiten über die verfassungsrechtlichen Grenzen rückwirkender Gebührenerhöhungen⁸ beispielhaft wider — sie reichen von der Verfassungswidrigkeit⁹ bis zur Verfassungsmäßigkeit¹⁰.

Die Rechtsschutzversicherer, für die rückwirkende Gebührenanhebungen außerordentlich umfangreiche Belastungen darstellen können¹¹, nahmen die bestehenden Unsicherheiten zum Anlaß, die vorliegende Untersuchung in Auftrag zu geben. Mit ihr soll unter besonderer Berücksichtigung der bisherigen Gesetzgebungspraxis folgende Frage beantwortet werden:

Welche verfassungsrechtlichen Grenzen sind dem Gesetzgeber beim Erlass rückwirkender Anwaltsgebührenerhöhungen gezogen und werden diese Grenzen insbesondere durch die rückwirkende Gebührenanhebung von 1980 überschritten?

⁸ Vgl. dazu BT-Drucks. II/2545, S. 285 f.; 7/3243, S. 15; 8/3691, S. 20 f. und die Nachw. in FN 4.

⁹ So *F. Lappe*, Verfassungswidrig-rückwirkende Anwaltsgebührenerhöhung?, Rpfleger 1980, S. 454 ff.

¹⁰ So *A. Mümmler*, JurBüro 1980, Sp. 1761 ff. (Sp. 1769 f.); im Ergebnis nicht eindeutig entschieden *W. Gerold / H. Schmidt*, Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte, Kommentar, 8. Aufl., München 1984, Rdnr. 1 zu § 134: Die gegen die Verfassungsmäßigkeit geäußerten Bedenken „dürften unbegründet sein“.

¹¹ Ausweislich der Verbandsstatistik der Rechtsschutzversicherer belief sich die bei der Gebührenanhebung von 1980 durch die erst vom Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages eingefügte Rückwirkungsvorschrift verursachte nachträgliche Mehrbelastung der Rechtsschutzversicherer allein im Jahr 1981 marktweit auf rund 70 Mio. DM (!). Dieser Betrag machte etwa 3,4% des damaligen Gesamtschadensaufwandes aus.

Rückwirkungsprobleme, die sich deshalb bei rückwirkenden Anwaltsgebührenerhöhungen u. U. auch im Hinblick auf laufende Rechtsschutzversicherungsverträge ergeben könnten, werden in diesem Gutachten nicht untersucht. Zu dem Erfordernis, die Rechtsschutzversicherungsverträge jedenfalls rechtspolitisch bei Anwaltsgebührenerhöhungen zu berücksichtigen, siehe unten C. II.

B. Verfassungsrechtliche Grenzen rückwirkender Anwaltsgebührenerhöhungen, dargestellt insbesondere am Beispiel der Gebührenerhöhung von 1980

In der bisherigen Gesetzgebungspraxis waren die einzelnen Anwaltsgebührenerhöhungen inhaltlich unterschiedlich ausgestaltet und mit unterschiedlichen Rückwirkungsanordnungen versehen. Eine die Gesetzgebungspraxis berücksichtigende Untersuchung der dem Gesetzgeber bei der rückwirkenden Anhebung von Anwaltsgebühren gezogenen verfassungsrechtlichen Schranken macht deshalb zunächst eine Zusammenschau der bisherigen Erhöhungen und der bisher verwendeten Rückwirkungsanordnungen erforderlich. Im Anschluß daran müssen die Auswirkungen von nachträglichen Gebührenänderungen auf abgeschlossene bzw. laufende Sachverhalte und Rechtsbeziehungen herausgearbeitet werden. Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten kann sich die Untersuchung schließlich der näheren Bestimmung der verfassungsrechtlichen Grenzen rückwirkender Anwaltsgebührenerhöhungen zuwenden.

I. Bisherige Anwaltsgebührenerhöhungen

1. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Bemessungsgrundlage für die Vergütung (Gebühren und Auslagen) der Rechtsanwälte ist heute im wesentlichen die Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte (BRAGO)¹². Die BRAGO regelt den Grund des Vergütungsanspruchs zwar nur ausnahmsweise; sie bestimmt aber für den von ihr vorausgesetzten und dem Grunde nach regelmäßig im bürgerlichen Recht wurzelnden Vergütungsanspruch die Anspruchshöhe¹³. Eine gesetzliche Erhöhung der Rechtsanwaltsvergütung wird deshalb in aller Regel durch eine Änderung der BRAGO herbeigeführt.

Bedingt durch weitere (auch) das „Anwaltsgebührenrecht“ regelnde Normen¹⁴ und durch Bezugnahme bzw. Verweisung der BRAGO auf

¹² § 1 Abs. 1 BRAGO.

¹³ Vgl. *F. Riedel / H. Sußbauer*, Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte, Kommentar, 4. Aufl., München 1978, Rdnr. 1 zu § 1.

¹⁴ Vgl. § 1 Abs. 2 BRAGO; § 85 Konkursordnung, § 43 Vergleichsordnung; jeweils i. V. m. Verordnung über die Vergütung des Konkursverwalters, des