



Ausarbeitung

Zulässigkeit einer Bonuszahlung für eine bestimmte Berufsgruppe
Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG

Zulässigkeit einer Bonuszahlung für eine bestimmte Berufsgruppe

Prüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 026/22
Abschluss der Arbeit: 23.03.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Möchte der Staat besondere Leistungen einer bestimmten Berufsgruppe honorieren, so kann dies zum Beispiel in Form einer Bonuszahlung erfolgen. Weil diese Zahlung aber nicht allen Berufsgruppen gleichermaßen zukommt, könnte der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) betroffen sein. Dieser gewährleistet, dass grundsätzlich wesentlich Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden behandelt werden muss.¹

2. Feststellung einer Ungleichbehandlung

Eine Ungleichbehandlung liegt vor, wenn verschiedene Personen(gruppen) oder Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden. Sie kann durch rechtsförmiges oder faktisches Handeln erfolgen und sich entweder direkt aus dem Gesetz oder aus den praktischen Folgen von dessen Anwendung ergeben.² Dies gilt sowohl für ungleiche Belastungen als auch für ungleiche Begünstigungen.³

Für die Feststellung einer Ungleichbehandlung ist zunächst die Vergleichsgruppe zu bestimmen. Dabei ist die zugrundeliegende Regelung zu betrachten: Will der Staat, in welcher Form auch immer, einer bestimmten Berufsgruppe eine Bonuszahlung zukommen lassen, so ist das entscheidende Merkmal die Zugehörigkeit zu dieser Berufsgruppe. Die Vergleichsgruppe bilden entsprechend alle anderen Berufsgruppen, die diese Bonuszahlung nicht erhalten.

Bei diesen Vergleichsgruppen handelt es sich auch um im Wesentlichen gleiche Sachverhalte, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert.⁴ Daran fehlt es bei Bestimmungen, die verschiedenen rechtlichen Ordnungsbereichen zugehörig sind und in anderen systematischen Zusammenhängen stehen.⁵ Dies ist bei besonderer finanzieller Förderung bestimmter Berufsgruppen nicht der Fall.

3. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

3.1. Rechtfertigungsmaßstab

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich keine einheitliche dogmatische Struktur der Rechtfertigungsprüfung bezüglich einer Ungleichbehandlung entnehmen.⁶ Es hat, ausgehend von der ursprünglichen Willkürformel, die Rechtfertigungsprüfung mit der Neuen Formel immer weiter fortschreitend ausgebaut. Die jüngste Rechtsprechungslinie integriert diese Formeln

1 BVerfGE 110, 141 (167).

2 Wollenschläger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 77 f.

3 BVerfGE 121, 108 (119); 121, 317 (370); 126, 400 (416).

4 BVerfGE 130, 151 (175).

5 BVerfGE 133, 1 (21) Rn. 63.

6 Wollenschläger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 104.

in eine gleitende Skala von Rechtfertigungsanforderungen.⁷ Danach verbietet Art. 3 Abs. 1 GG zwar

„ein[en] gleichheitswidrige[n] Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird [...]. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen [...].“⁸

Der Rechtfertigungsmaßstab hängt also vom Kontext des Regelungsgegenstands und den Merkmalen ab, anhand deren die Ungleichbehandlung erfolgt. Dabei wird vielfach lediglich überprüft, ob „sich [ein] für eine Ungleichbehandlung in angemessenem Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung stehender Rechtfertigungsgrund finden lässt“.⁹

3.2. Legitimer Zweck¹⁰

Bei der Förderung einer bestimmten Berufsgruppe ist daher zunächst der mit der Bonuszahlung beabsichtigte Zweck näher zu betrachten. Legitime Zwecke sind all jene, die nicht ausdrücklich verboten sind. Soll die finanzielle Förderung einer bestimmten Berufsgruppe deren besondere Leistungen honorieren bzw. eine Anerkennung besonderer Belastungen darstellen und so die Angehörigen dieser Berufsgruppe dazu anhalten, weiterhin ihren Beruf auszuüben, so ist dies als ein grundsätzlich legitimes Ziel anzusehen.

3.3. Angemessenheit

Die Ungleichbehandlung muss zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks verhältnismäßig sein.

Die Förderung einer Personengruppe kann durch eine große Vielfalt von Möglichkeiten erfolgen, sodass der Nachweis milderer Alternativen regelmäßig nicht gelingt. Es muss daher ausreichen, dass keine Alternative vorliegt, die den Staat gleich oder weniger belastet, den Förderungszweck besser verfolgt und zugleich die nicht geförderte Personengruppe milder behandelt. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber daher im Bereich der Leistungsgewährung einen größeren Gestaltungsspielraum zugesprochen als im Rahmen der Eingriffsverwaltung. Dies gilt insbesondere,

7 Wollenschläger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 85.

8 BVerfGE 138, 136 (180) Rn. 121.

9 BVerfGE 102, 68 (87).

10 Diese Ausarbeitung folgt im Aufbau der Rechtfertigungsprüfung dem Vorschlag aus Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, 37. Auflage 2021, Rn. 599 ff.

wenn der Staat sich entschließt, freiwillig finanzielle Zuwendungen zu erbringen, um ein bestimmtes Verhalten der Bürger zu fördern, das ihm aus wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitischen Gründen erwünscht ist. Der Staat kann insofern weitgehend frei über die Höhe der Beträge entscheiden, aber auch darüber, wie er sie einsetzen und verteilen will.¹¹

Der Verwaltungsgerichtshof Bayern hat dies in seinem Urteil zu dem vom Freistaat Bayern ausbezahlten Corona-Pflegebonus bestätigt:

„Will der Norm- oder der mit diesem insoweit gleichzusetzende Richtliniengeber [...] ein bestimmtes Verhalten, auf das das Gemeinwesen in besonderer Weise dringend angewiesen ist, durch die Gewährung eines Bonus besonders würdigen und anerkennen, hat er eine große Gestaltungsfreiheit. Insbesondere in der Entscheidung darüber, welche Personen durch finanzielle Zuwendung des Staates belohnt werden sollen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Zwar bleibt er auch hier an den Gleichheitssatz gebunden. Das bedeutet aber nur, dass er seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen darf. Subventionen müssen sich vielmehr gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen dem Norm- und Richtliniengeber jedoch in weitem Umfang zu Gebote; solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden [...].“¹²

Bezüglich der genauen Ausgestaltung einer Förderung einer bestimmten Berufsgruppe kann die Abgrenzung zu anderen Berufsgruppen im Einzelfall problematisch sein. Das Bundesverfassungsgericht gesteht dem Gesetzgeber eine gewisse Befugnis zu Typisierungen und Vereinfachungen zu, sodass die Regelungen an einem typischen Regelfall ausgerichtet werden können und nicht alle Besonderheiten bedacht werden müssen. Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen.¹³

Mit steigender Intensität der Beeinträchtigung durch die Ungleichbehandlung wachsen die Anforderungen an die Rechtfertigung. Das Bundesverfassungsgericht stellt zudem mittlerweile für eine Verschärfung des Rechtfertigungsstandards darauf ab, ob die Differenzierungsmerkmale für den Einzelnen verfügbar sind, ob sie eine Nähe zu den nach Art. 3 Abs. 3 GG verbotenen Kriterien aufweisen, ob die Differenzierung eine besondere freiheitsrechtliche Betroffenheit begründet oder auch unabhängig davon ein besonderes Ausmaß annimmt.¹⁴ Bei einer Ungleichbehandlung anhand der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe ist dabei nicht ersichtlich, dass eine

11 BVerfGE 110, 274 (293); 17, 210 (216).

12 VGH München Beschluss vom 7.12.2021 – 6 ZB 21.2723 –, NVwZ-RR 2022, 182 Rn. 7.

13 BVerfGE 122, 210 (232).

14 Wollenschläger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 132.

dieser Fallgruppen einschlägig wäre. Insbesondere handelt es sich bei der Berufsgruppe um ein Differenzierungsmerkmal, das dem Einzelnen frei zur Verfügung steht.

Zusammenfassend und ohne genauere Betrachtung einzelner Aspekte der genauen Ausgestaltung einer finanziellen Förderung einer bestimmten Berufsgruppe kann davon ausgegangen werden, dass an die Rechtfertigung der durch die Förderung verursachten Ungleichbehandlung keine besonders hohen Anforderungen gestellt werden dürften.

* * *