



Kurzinformation

Die Bedeutung des allgemeinen Gleichheitssatzes für den Gesetzgeber und das Gebot der Folgerichtigkeit

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Bedeutung des allgemeinen Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG für den Gesetzgeber in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass dieser dem Gesetzgeber gebietet,

wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Er gilt für ungleiche Belastungen wie auch für ungleiche Begünstigungen [...]. Zwar ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, **diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft und die er so als rechtlich gleich qualifiziert**. Diese Auswahl muss er jedoch sachgerecht treffen [...].

Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber den Gleichheitssatz verletzt, lassen sich nicht abstrakt und allgemein, sondern nur in Bezug auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche abstimmen [...]. Dabei ergeben sich **je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen** aus dem allgemeinen Gleichheitssatz im Sinne eines **stufenlosen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierten Prüfungsmaßstabs** unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom **bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse** reichen [...]. Differenzierungen bedürfen stets der **Rechtfertigung durch Sachgründe**, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. [...].

Art. 3 Abs. 1 GG ist jedenfalls dann verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für eine gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt [...]. Willkür des Gesetzgebers kann zwar nicht schon dann bejaht werden, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat [...]. Es genügt aber eine tatsächliche und eindeutige Unangemessenheit der Regelung in Bezug auf den zu ordnenden Gesetzgebungsgegenstand [...]. Der Spielraum des Gesetzgebers endet dort, wo die ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, wo also ein einleuchtender Grund für die Differenzierung fehlt [...].

Eine **strengere Bindung des Gesetzgebers** kann sich insbesondere ergeben, wenn und soweit sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten **auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken** kann [...]. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, **je weniger die Merkmale**, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, **für Einzelne verfügbar** sind [...].¹

1 BVerfGE 160, 41 (63 ff. Rn. 51 ff. m.w.N.); Hervorhebungen nicht im Original.

An anderer Stelle hat das Bundesverfassungsgericht des Weiteren ausgeführt, dass sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen ebenfalls verschärfen, je mehr sich die jeweiligen Differenzierungsmerkmale den **Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG annähern**.²

Daraus ergeben sich folgende Prüfungsschritte:

1. Vorliegen einer Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem oder Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem
2. Rechtfertigung
 - a. Kriterien zur Maßstabsbildung der Anforderungen, u.a.
 - Auswirkungen auf grundrechtlich geschützte Freiheiten
 - Verfügbarkeit der Differenzierungsmerkmale für den Einzelnen
 - Annäherung der Differenzierungsmerkmale an Art. 3 Abs. 3 GG
 - b. Bewertung der Anforderungen im Einzelfall
 - Geringe Anforderung: Willkürverbot
 - Hohe Anforderung: strenge Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse

Insgesamt ist dabei zu berücksichtigen, dass der Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG den jeweiligen **Hoheitsträger nur in seinem Kompetenzbereich** bindet.³ Eine Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG kann demnach nicht vorliegen, wenn Personen oder Sachverhalte deshalb verschieden behandelt werden, weil unterschiedliche Hoheitsträger unterschiedliche Regelungen getroffen haben.

Als besonderer Ausdruck der oben dargestellten Anforderungen des Gleichheitssatzes für den Gesetzgeber hat sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Kriterium der „**Folgerichtigkeit**“ bzw. „Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung“ herauskristallisiert, erst im Wahlrecht,⁴ später vor allem im Steuer- und Abgabenrecht.⁵ Aber auch im Zusammenhang mit der gesetzgeberischen Gestaltung des Nichtraucherschutzes in Gaststätten hat das Bundesverfassungsgericht zur Folgerichtigkeit entschieden:

Hat sich der Gesetzgeber aufgrund des ihm zukommenden Spielraums zu einer bestimmten Einschätzung des Gefahrenpotenzials entschlossen, auf dieser Grundlage die betroffenen Interessen bewertet und ein Regelungskonzept gewählt, so muss er **diese Entscheidung auch folgerichtig weiterverfolgen**.⁶

2 BVerfGE 138, 136 (181 Rn. 122).

3 BVerfGE 148, 147 (186 Rn. 100); 106, 225 (241) m.w.N.; stRspr.

4 Siehe dazu bereits BVerfGE 1, 208 (246); ähnlich BVerfGE 120, 82 (103); 130, 212 (229).

5 Vgl. anstelle vieler BVerfGE 127, 224 (245 f.); 139, 1 (13).

6 BVerfGE 121, 317 (362). Vgl. zu weiteren Rechtsbereichen, in denen die Folgerichtigkeit vom Bundesverfassungsgericht diskutiert wurde, Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 3 Abs. 1 Rn. 406.

Der Gesetzgeber könne jedoch dem Bundesverfassungsgericht zufolge im Ausnahmefall von bisherigen Systementscheidungen abweichen, wie bei außerfiskalischen Förderungs- und Lenkungs-zwecken sowie Typisierungs- und Vereinfachungserfordernissen,⁷ nicht jedoch aus rein fiskalischen Gründen staatlicher Einnahmenerhöhung.⁸ Die Anforderungen an den sachlichen Grund im Einzelfall steigen zudem mit Umfang und Ausmaß der Abweichung von der Systementscheidung an.⁹

In der Literatur ist die Frage aufgeworfen worden, ob das Gebot der Folgerichtigkeit über die eingangs dargestellten Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG hinausgeht, etwa im Zusammenhang mit einem Gebot der Systemgerechtigkeit¹⁰ oder zusammen mit der Widerspruchsfreiheit als eine einheitliche Gesetzgeberpflicht¹¹. Insoweit ist allerdings darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht, jedenfalls im steuerrechtlichen Kontext, klargestellt hat, dass das „Gebot folgerichtiger Ausgestaltung“ gerade nicht über die grundsätzlichen Anforderungen aus Art. 3 Abs. 1 GG hinausgehe.¹² So hat das Bundesverfassungsgericht bereits früh entschieden, dass Systemwidrigkeit einer Regelung allein noch keinen Gleichheitsverstoß darstelle, sondern lediglich ein Indiz für einen Gleichheitsverstoß sein könne.¹³

7 Vgl. BVerfGE 127, 224 (245); 122, 210 (231 ff.).

8 Vgl. BVerfGE 122, 210 (233).

9 Vgl. BVerfGE 139, 1 (14); 145, 106 (165).

10 Vgl. Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 199; ähnlich Jarass, in: Jarass/Piero, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 3 Rn. 35.

11 Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 3 Abs. 1 Rn. 407.

12 BVerfGE 149, 126 (153 Rn. 70); in diesem Sinne auch schon Sondervotum Bryde, BVerfGE 121, 317 (380 f.): „Das Bundesverfassungsgericht darf keine Folgerichtigkeit und Systemreinheit einfordern, die kein demokratischer Gesetzgeber leisten kann. Zwingt man den Gesetzgeber unter solchen politischen Rahmenbedingungen in ein alles oder nichts, indem man ihm zwar theoretisch eine - politisch kaum durchsetzbare - Radikallösung erlaubt, aber Ausnahmen und Unvollkommenheiten benutzt, die erreichten Fortschritte zu kassieren, gefährdet das die Reformfähigkeit von Politik.“ Ähnlich Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 85, 90. Zurückhaltend auch Heun, in: Dreier, GG Bd. 1, 3. Aufl. 2013 Art. 3 Rn. 37.

13 Vgl. BVerfGE 9, 20 (28); 68, 237 (250); 81, 156 (207); 104, 74 (87); 124, 199 (223). Siehe dazu auch Kischel, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 3 Abs. 1 Rn. 95 f., Rn. 153 f.