

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 756

Die Leistungsfähigkeit des Staates

Verfassungsrechtliche Grenze
der Staatsleistungen?

Von

Anna Leisner



Duncker & Humblot · Berlin

ANNA LEISNER

Die Leistungsfähigkeit des Staates

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 756

Die Leistungsfähigkeit des Staates

Verfassungsrechtliche Grenze
der Staatsleistungen?

Von

Anna Leisner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Leisner, Anna:

Die Leistungsfähigkeit des Staates : verfassungsrechtliche
Grenze der Staatsleistungen? / von Anna Leisner. – Berlin :

Duncker und Humblot, 1998

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 756)

Zugl.: München, Univ., Diss., 1997/98

ISBN 3-428-09505-7

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Satz:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09505-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Diese Studie wurde von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München im Wintersemester 1997/98 als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Stand vom 1. März 1998.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Klaus Vogel. Er hat diese Untersuchung mit seinem Rat in vielfachen Anregungen begleitet und mir damit wissenschaftliche Dimensionen erschlossen. Sein menschliches Verständnis und sein lebendiges persönliches Interesse haben mir immer sehr geholfen.

Herrn Professor Dr. h.c. Norbert Simon danke ich für die freundliche Übernahme dieser Arbeit in die renommierte Reihe seines traditionsreichen Verlages.

München, im März 1998

Anna Leisner

Inhaltsverzeichnis

A. Das Thema der Untersuchung – Anlaß und Abgrenzung	15
I. Die Berufung auf Grenzen der staatlichen finanziellen Leistungsfähigkeit in der Diskussion um das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz	15
II. Auslegung im Sinne eines Vorbehalts der Leistungsfähigkeit als eines ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes	16
III. Verdeutlichung des Themas: Finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates im „erfüllungsrechtlichen“, nicht im „austeilungsrechtlichen“ Sinn	18
IV. Mögliche Bedeutung eines erfüllungsrechtlichen Leistungsvorbehalts zugunsten des Staates	20
1. Wirkung eines Vorbehalts staatlicher Leistungsfähigkeit in der Verfassung ...	20
2. Kategorisierung der Ansprüche des Bürgers gegen den Staat	20
V. Die Ansprüche des Bürgers gegen den Staat und die unterschiedliche Wirkungsweise des Vorbehalts staatlicher Leistungsfähigkeit	22
VI. Aufbau der Untersuchung	29
B. Erhaltung staatlicher Leistungsfähigkeit zur Erfüllung von Staatsaufgaben	31
I. Staatliche Leistungsfähigkeit als „Staatserhaltung“, im Sinne der Sicherung staatlicher Aufgabenerfüllung	31
1. Staatserhaltung – Staatsrechtfertigung – Staatsaufgaben	31
2. Die Fragestellungen der Leistungsfähigkeit an die Staatsaufgabenlehre	33
3. Die Freiheit des Staates bei der Bestimmung seiner Aufgaben – kein Recht zur Einschränkung bestehender Verpflichtungen	34
4. Verfassungsschranken der Aufgabenbestimmungsfreiheit – Ansatz für eine Bestimmung des Inhalts staatlicher Leistungsfähigkeit?	37

5. Leistungsverweigerung zur Erfüllung ausschließlicher, notwendiger, wesentlicher Staatsaufgaben?	41
6. Öffentliche Aufgabenerfüllung durch Private und Einrede mangelnder Leistungsfähigkeit des Staates	44
II. Der „konkursreife Staat“ – eine letzte Ausnahme-Begrenzung der Staatsleistungen	47
1. Die unterschwellige Begründung des Vorbehalts „staatlicher Leistungsfähigkeit“ aus den Rechtsgrundsätzen über die Bewältigung eines staatlichen Zusammenbruchs	47
2. Konkursunfähigkeit des Staates – Begründung für Leistungsverweigerungsrechte?	48
3. Staatsbankrott als spezieller Rechtsbegriff	54
4. Die rechtliche Bewältigung des Staatsbankrotts und die staatliche Leistungsfähigkeit	56
5. Notwendige Erfüllung von Staatsaufgaben – grundsätzliche Legitimation für Staatsbankrott wie für allgemeine staatliche Leistungsverweigerung	58
6. Staatsbankrott als Ausnahmerecht – keine Möglichkeit der Erweiterung zu einem allgemeinen Recht staatlicher Leistungsfähigkeit	59
7. Wiederholung der „Einmaligkeit des Staatsbankrotts“ in der Zukunft? – Ungeschriebenes Staatsbankrottrecht?	61
 C. Haushaltsrecht als Grundlage staatlicher Leistungsbeschränkung	 63
I. Keine „Außenwirkung“ des Haushalts	63
1. Die Fragestellung: Haushaltsplan als Leistungssperre?	63
2. Die rein innerorganische Wirkung des Haushaltsplans – § 3 Absatz 2 HGrG ..	64
3. Leistungsverpflichtungen „nach Maßgabe des Haushalts“	65
4. Verfassungsrang von § 3 Absatz 2 HGrG?	66
II. Das verfassungsrechtliche Überschuldungsverbot – eine Leistungsschranke? ...	67
1. Die Bedeutung des Art. 115 GG für die Fragestellung der Untersuchung	67
2. Die Lenkungsfunktion des Haushalts – Deficit spending als Verschuldensgestaltung	69
3. Verfassungsrechtliches Überlastungsverbot des Haushalts?	71
4. „Nur investive Kredite“ – eine „weiche Überschuldungsgrenze“	74
5. Das „Gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ – Begründung staatlicher Leistungsverweigerung?	77

6. Haushaltsrecht: Beschränkung des Mittelzuflusses, damit Begrenzung der Leistungsfähigkeit?	80
7. Austrocknung des Haushalts durch höherrangige normative Sperren des Mittelzuflusses?	82
8. Steuerwiderstand als faktische Sperre des Mittelzuflusses	86
III. „Wirtschaftlichkeit“ und „Sparsamkeit“ – Grenzen der Staatsleistungen?	90
1. Die Fragestellung: „Wirtschaftlichkeit als Leistungssperre“?	90
2. Außenwirksamkeit des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes	91
3. Bindung des Gesetzgebers an die „Wirtschaftlichkeit“	95
4. Normative Faßbarkeit der „Wirtschaftlichkeit“ als Leistungsschranke?	97
5. Unmöglichkeit der Bestimmung staatlicher Leistungsfähigkeit gegenüber Dritten aus „Wirtschaftlichkeit“	99
6. „Sparsamkeit“ – Rechtfertigung aus staatlicher Mittellosigkeit?	102
D. Entschädigung nach staatlicher Leistungsfähigkeit	105
I. Die Bedeutung des Verfassungsrechts der Entschädigungsleistungen für die Fragestellung der Untersuchung	105
II. Die Entschädigungsklausel der Verfassung	106
1. Das Deichordnungsurteil des Bundesverfassungsgerichts	107
2. Die Problematik einer Flexibilisierung der Entschädigungshöhe	108
3. Einschränkung der Entschädigung nur in Ausnahmefällen	109
III. „Interessen der Allgemeinheit“ – „Abwägung“: Bedeutung fiskalischer Belange	111
1. „Interesse der Allgemeinheit“ – doch ein subjektbezogener Entlastungsbegriff für den Staat?	111
2. Berücksichtigung von „Interessen der Allgemeinheit“ – nicht Schutz finanzieller Leistungsfähigkeit	112
3. Die Problematik fiskalischer Interessen als „Interessen der Allgemeinheit“ ..	114
4. Folgerungen für einen Vorbehalt staatlicher Leistungsfähigkeit: Keine Ableitung aus dem geltenden Verfassungsrecht der Entschädigung	116
E. Vorbehalt staatlicher Leistungsfähigkeit im Bürgerlichen Recht – Ansatz für einen allgemeinen Rechtsgrundsatz?	118
I. Fragestellung: Das Zivilrecht als Ausgangspunkt für die Begründung eines verfassungsrechtlichen Vorbehalts der Leistungsfähigkeit	118

II. Das Leistungsstörungsrecht des Bürgerlichen Rechts	119
1. Anwendbarkeit zivilrechtlicher Grundsätze der Leistungsstörungen auf öffentlich-rechtliche Verpflichtungen – Allgemeines	119
2. Die Unmöglichkeit der Leistungserbringung	120
3. Das anfängliche Unvermögen	120
4. Das nachträgliche Unvermögen	123
5. Der Sonderfall der wirtschaftlichen Unmöglichkeit	125
III. Privilegien des Fiskus – Ansatzpunkte für ein Recht staatlicher Leistungsfähigkeit?	127
1. Fragestellung und Bedeutung für das Thema	127
2. Zusätzliche staatliche Einnahmequellen als materiellrechtliches Privileg	128
3. Entlastung von Haftungsverpflichtungen	129
4. Vollstreckungsprivilegien	131
IV. Ergebnis: Keine Begründung eines Vorbehalts staatlicher Leistungsfähigkeit aus dem Zivilrecht	133
F. Folgerungen aus dem bisherigen Ergebnis der Untersuchung für die einzelnen Kategorien von Leistungsansprüchen gegen den Staat	134
I. Negatives und zugleich positives Gesamtergebnis	134
II. Ansprüche auf verfassungsrechtlicher Rechtsgrundlage	135
III. Einfachgesetzliche Ausformungen verfassungsrechtlich begründeter Leistungsansprüche	137
IV. Einfachgesetzliche Ansprüche ohne verfassungskonkretisierenden Inhalt	138
V. Durch Verwaltungsentscheidung eingeräumte Leistungsansprüche	139
VI. Leistungsansprüche auf vertraglicher Grundlage	140
G. Staatsleistungen nach verfügbaren Haushaltsmitteln – die „indirekte Außenwirkung des Haushaltsrechts“	141
I. Die Fragestellung: Staatliche Leistungskürzungen durch staatsbestimmte Veränderung der flexiblen Leistungsziele	141
1. Das bisherige Ergebnis: Keine Berufung des Staates auf mangelnde Leistungsfähigkeit	141
2. Der „stillschweigende Haushaltsvorbehalt“	142

3. Die Bedeutung der Erkenntnis des indirekten Haushaltsvorbehalts für das Leistungsfähigkeitsproblem	145
II. Sozialversicherungsrechtliche Ansprüche – „Eigentum nach Haushalt“?	146
1. Die Sozialversicherung als Staatsleistung	146
2. Der Eigentumsschutz sozialversicherungsrechtlicher Rechtspositionen – Sperre der Leistungskürzung?	148
3. Kürzungen von Sozialversicherungsleistungen aus Haushaltsgründen	149
4. Flexibilisierung der staatlichen Leistungsaufgaben statt Leistungskürzung ...	150
III. Das beamtenrechtliche Alimentationsprinzip – Beamtenbesoldung als Sparpotential?	152
1. Die Alimentation als verfassungsrechtlich begründete Staatsleistung	152
2. Der Zweck der Alimentation: Beamtensicherung als Staatsziel	154
3. Zulässigkeit der Besoldungskürzung nach Haushaltslage?	158
IV. „Verwaltungsermessen nach Haushaltsmitteln“	161
1. Die Bindungen des Ermessens an den Haushaltsplan – das polizeirechtliche Opportunitätsprinzip	161
2. Flexible Ermessensziele	162
H. Gesamtergebnis und Schlußbetrachtung	163
I. Zusammenfassung der Ergebnisse	166
J. Literaturverzeichnis	176
Sachwortverzeichnis	190

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
AGGVG	Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
Anm	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
BayAGZPOKO	Bayerisches Ausführungsgesetz zur Zivilprozeß- und Konkursordnung
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BWBauO	Badenwürttembergische Bauordnung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DStZ	Deutsche Steuerzeitschrift (Zeitschrift)
DtZ	Deutsch-deutsche Rechts-Zeitschrift (Zeitschrift)
DVBl	Deutsche Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
EGKNov	Einführungsgesetz zur Konkursnovelle
EGZPO	Einführungsgesetz zur Zivilprozeßordnung
FA	Finanzarchiv (Zeitschrift)
FN	Fußnote
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HessVerwVollStG	Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
Hrsg	Herausgeber
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)

Kap	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
KO	Konkursordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
OHG	Offene Handelsgesellschaft
PersV	Die Personalvertretung (Zeitschrift)
Rdnr	Randnummer
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Sten Prot	Stenografische Protokolle
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
u. a.	unter anderem
vgl	vergleiche
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht (Zeitschrift)
ZParlR	Zeitschrift für Palamentsrecht (Zeitschrift)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)

A. Das Thema der Untersuchung – Anlaß und Abgrenzung

I. Die Berufung auf Grenzen der staatlichen finanziellen Leistungsfähigkeit in der Diskussion um das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz

In den Jahren zwischen 1945 und 1949 wurden im Zuge der sogenannten demokratischen Bodenreform¹ in der damaligen sowjetisch besetzten Zone Vermögensgegenstände, vor allem Grundstücke, in großem Umfang enteignet. Das Vermögensgesetz des Bundes² schloß, entsprechend dem neugefaßten Art. 143 Absatz 3 GG, eine Rückgabe des enteigneten Gutes, welche es grundsätzlich vorsah (§ 3 Absatz 1 Satz 1), bei „Enteignungen von Vermögenswerten auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage“ (§ 1 Absatz 8 a VermG) aus.³

Die von der Enteignung betroffenen Grundeigentümer riefen das Bundesverfassungsgericht an. Dieses entschied im Bodenreformurteil⁴, daß den Beschwerdeführern ein Rückgabeanpruch nicht zustehe. Es könne jedoch nicht im Ermessen des Gesetzgebers liegen, ob er für solche Rechtsverluste Wiedergutmachung vorsehen wolle oder nicht, wenn er schon den nach 1949 durch Enteignungsakte im Osten betroffenen Eigentümern den Rückgabeanpruch nach § 3 Absatz 1 Satz 1 VermG zubillige.⁵

Der Bundesgesetzgeber hat diesem Wiedergutmachungsauftrag durch Erlaß des „Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes“ (EALG) vom 27. 9. 1994 (BGBl I, 2624) nachzukommen versucht. Während der langdauernden und kontro-

¹ Nach *Badura*, P., DVBI 1990, 1256 (1259/60) wurden „Jahre beispieleloser Entrechtung“ mit einer „umwälzende(n) Umgestaltung der Sozial- und Wirtschaftsordnung“ verbracht, welche das „erst nach Jahrzehnten als gescheitert zu Tage getretene Ziel“ verfolgte, einen sozialistischen Staat mit der Diktatur einer Partei der „Arbeiterklasse“ aufzubauen.

² Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen. vom 23. 09. 1990 (BGBl. II, 889, 1159, seither mehrmals geändert).

³ Rechtsgrundlage ist Art. 143 Abs. 3 GG in Verbindung mit Nr. 1 der Gemeinsamen Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland sowie der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen, vom 15. 06. 1990 (Anlage III zum Einigungsvertrag vom 31. 08. 1990, BGBl II, 889, 1237) und Art. 41 Abs. 1 des Einigungsvertrages.

⁴ BVerfGE 84, 90.

⁵ BVerfGE 84, 90 (126).

versen Diskussionen in diesem Gesetzgebungsverfahren⁶ fanden Anhörungen auch zur verfassungsrechtlichen Problematik, insbesondere zur Höhe der zu gewährenden Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen statt. Bei der zweiten Anhörung⁷ ging es vor allem um die Frage, ob der Gesetzgeber für diejenigen, welche ihr Gut vor 1949 verloren hätten, nur Wiedergutmachung in geringer Höhe (etwa 5 - 10 vom Hundert des Verkehrswertes) leisten dürfe, wenn er in den Fällen der nach 1949 Enteigneten Rückgabe und damit den vollen Verkehrswert gewähre. Im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes wurde überlegt, ob eine derart große Wertschere nicht von Verfassungs wegen geschlossen werden müsse, und sei es auch unter schwerer Haushaltsbelastung.

Dem traten namhafte Vertreter des Staatsrechts mit der These entgegen, dem Staat stünden dafür die erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung. Durch eine Verpflichtung zur Aufbringung eines zweistelligen Milliardenbetrags werde er überfordert. Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates müsse berücksichtigt werden und jedenfalls gesichert bleiben, durch derartige Verpflichtungen aufgrund von Gesetzesrecht (VermG) in Verbindung mit Verfassungsrecht (Art. 3 Absatz 1 GG), gerate sie jedoch in akute Gefahr. Dies widerspreche einem Verfassungsgrundsatz, nach dem die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates stets erhalten werden müsse.⁸ *Schmidt-Preuß* hat später die Ansicht vertreten, dem Staat stehe ein „spezifischer Abwägungsspielraum zu, der es ihm erlaube, bei äußerster Ausschöpfung aller finanziellen Möglichkeiten auch die Begrenztheiten der außerordentlich angespannten Haushaltslage in Rechnung zu stellen“.⁹ Eine nähere Begründung für einen solchen Grundsatz wurde, soweit ersichtlich, nicht gegeben.

II. Auslegung im Sinne eines Vorbehalts der Leistungsfähigkeit als eines ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes

Was war mit der These, die Leistungsfähigkeit des Staates müsse immer erhalten bleiben, im Ausgangsfall des EALG gemeint? Sie sollte hier den Einwand widerlegen, daß die allzu weit geöffnete Wertschere zwischen der gesetzlich vorgesehenen Enteignungsentschädigung und der Rückgabe des vollen Wertes des enteigne-

⁶ *Badura*, P. hatte schon 1990 vorhergesehen, daß „die Bemessung der den Betroffenen zustehenden Ausgleichsansprüche nach der Direktive einer rechtstaatlichen Eigentumsordnung eine dornenreiche Aufgabe des Gesetzgebers“ werden würde (DVBl. 1990, 1256 (1263)).

⁷ Vergleiche Sten. Prot. der Öffentlichen Sitzung des Finanz- und Rechtsausschusses des BT (02. 02. 1994, Prot. Nr. 68 und Nr. 111); siehe dazu *Schmidt-Preuß*, M., NJW 1994, 3249 (3255).

⁸ So u. a. *Schmidt-Preuß*, M., *Schmidt-Jortzig*, E. (FN 7).

⁹ *Schmidt-Preuß*, M., NJW 1994, 3249 (3255), unter Hinweis auf *Friauf*, K. H. / *Horscht*, A., Rechtsfolgen der Enteignung von Grundbesitz und Wohngebäuden in der ehemaligen DDR zwischen 1949 und 1990, 1993, S. 193.

ten Guts in den Fällen der Enteignungen nach 1949 geschlossen werden müsse. Das EALG geht ferner davon aus, daß die Fälle der vor 1949 Enteigneten denen der nach 1949 Enteigneten im wesentlichen gleichartig behandelt werden sollen. Dann aber könnte sich die erwähnte Wertschere zwischen Rückgabe und Entschädigung auch zu Lasten aller vor 1949 Enteigneten öffnen und im Verhältnis zu den danach Betroffenen eine Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte bedeuten. In beiden Fällen wäre das Vermögensgesetz nur mit Art. 3 GG vereinbar, wenn der Vorbehalt staatlicher Leistungsfähigkeit eine solche Ungleichbehandlung rechtfertigen würde.

Eine Ungleichbehandlung verschiedener Sachverhalte verletzt nach der sogenannten neuen Formel den Gleichbehandlungsgrundsatz dann, wenn der Staat eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art oder solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.¹⁰

Dabei fällt die Intensität der Prüfung dieser Grenze im einzelnen sehr unterschiedlich aus.¹¹ Zulässig ist indes in der Regel eine Differenzierung, die im Grundgesetz selbst angelegt ist.¹² So wurde etwa die Unterscheidung von Beamten und anderen Angehörigen des öffentlichen Dienstes gebilligt, da sie eine Grundlage in Art. 33 V GG hat¹³, oder auch die differenzierte Behandlung von Ehe und eheähnlichem Verhältnis aufgrund der Wertentscheidung des Art. 6 I GG.¹⁴

Die Vertreter der Auffassung, daß die Wertschere wegen eines Vorbehalts staatlicher Leistungsfähigkeit nicht geschlossen werden müsse, gehen denn auch davon aus, daß diesem Vorbehalt Verfassungsqualität zukomme. Ihre Äußerungen über die begrenzte Leistungsfähigkeit des Staates sind also, als Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung, wie folgt zu verstehen:

Die Verfassung enthalte den ungeschriebenen Grundsatz

„Staatliche Leistungen werden nur nach Maßgabe zur Verfügung stehender oder unschwer zu beschaffender Haushaltsmittel gewährt“.

Dies wirft eine Frage auf, welche über den Anlaßfall des EALG weit hinausreicht: ob es einen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz gibt, wonach die Leistungsfähigkeit des Staates ganz allgemein die Grenze seiner Verpflichtungen dar-

¹⁰ BVerfGE 55, 72 (88); 60, 123 (134); 62, 256 (274); 74, 9 (28); diese neue Praxis arbeitet nach *Badura*, P., Staatsrecht, 2. Auflage, 1996, C 45, schärfer heraus, „daß sich das überkommene Willkürverbot bei der Betroffenheit verschiedener Personengruppen spezifischer als Gleichbehandlungsgebot erweist“.

¹¹ *Jarass*, H. D., in: *Jarass*, H. D./Pieroth, B. (Hrsg.), GG, 3. Auflage, 1995, Art. 3 Rdnr. 15

¹² *Jarass* a.a.O. Rdnr. 17.

¹³ BVerfGE 3, 162 (186).

¹⁴ BVerfGE 18, 257 (269).