

# KOPO

WISSEN  
WAS RECHT IST!

kommunalpolitische  
blätter



## Preiskampf bei kommunalen Einrichtungen

Mit ungewohnt deutlicher Klarheit hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung (Beschluss vom 19.07.2016 – 2 BvR 470/08) zur einwohnerbezogenen – reduzierten – Preisgestaltung von kommunalen Einrichtungen Stellung genommen und gleichzeitig auf Tatbestände einer zulässigen Preisreduzierung hingewiesen, die eine „Ungleichbehandlung“ aufgrund hinreichender Sachgründe rechtfertigen. KOPO-Rechtsexperte Klaus-Viktor Kleerbaum zu den Details.

### Der Autor



Klaus-Viktor Kleerbaum

Im konkreten Fall hat die 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts einer Verfassungsbeschwerde stattgegeben, die sich gegen die Preisgestaltung durch ein kommunales Freizeitbad richtete. Der aus Österreich stammende Beschwerdeführer hatte mit seiner Verfassungsbeschwerde eine Benachteiligung gerügt, da er als Besucher des von mehreren Kommunen und dem Landkreis in Bayern betriebenen Freizeitbades den regulären Eintrittspreis zu entrichten hatte, während die Einwohner der umliegenden Betreibergemeinden einen – etwa um ein Drittel – verringerten Eintrittspreis bezahlten.

Der Beschwerdeführer erhob Klage vor dem Amtsgericht und forderte wegen unzulässiger Benachteiligung die Rückzahlung des Differenzbetrags und die Feststellung, dass die Beklagte verpflichtet sei, dem Kläger den Eintritt künftig zu dem ermäßigten Entgelt zu gewähren. Das Amtsgericht wies die Klage ab; die gegen das Urteil eingelegte Berufung war ebenfalls erfolglos. Mit seiner

Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und eine Verletzung seines Rechts auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) durch Unterlassung einer Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union.

### **Wesentliche Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 Abs. 1/Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG**

Die angegriffenen Entscheidungen – so das Gericht – verletzen den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG, das – wie auch andere verfassungsrechtliche Regelungen in den wie hier gelagerten Fällen – generell zu berücksichtigen sei.

Das Bundesverfassungsgericht überprüfe insoweit die fachgerichtliche Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts grundsätzlich jedoch nur darauf, ob sie willkürlich ist oder auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von Bedeutung und Tragweite eines Grundrechts beruht oder mit anderen verfassungsrechtlichen Vorschriften unvereinbar ist.

Die Annahme der Fachgerichte – so das Bundesverfassungsgericht –, die Grundrechte des Beschwerdeführers seien vorliegend nicht anwendbar oder jedenfalls nicht verletzt, lasse sich unter keinem Blickwinkel nachvollziehen.

Die unmittelbare Bindung der öffentlichen Gewalt an die Grundrechte hänge weder von der Organisationsform noch von der Handlungsform öffentlicher Einrichtungen ab. Das gelte auch dann, wenn der Staat oder andere Träger öffentlicher Gewalt auf privatrechtliche Organisationsformen zurückgreifen. In diesen Fällen treffe die Grundrechtsbindung nicht nur die dahinterstehende Körperschaft des öffentlichen Rechts, sondern auch unmittelbar die juristische Person des Privatrechts selbst. Unerheblich sei auch, ob die für den Staat oder andere Träger öffentlicher Gewalt handelnde Einheit „spezifische“ Verwaltungsaufgaben wahrnehme, ob sie erwerbswirtschaftlich oder zur reinen Bedarfsdeckung tätig werde („fiskalisches“ Handeln) und welchen sonstigen Zweck sie verfolge.

Vor diesem Hintergrund bestehe an der unmittelbaren und uneingeschränkten Bindung der Beklagten des Ausgangsverfahrens an die Grundrechte kein Zweifel. Sie sei ein öffentliches Unternehmen, dessen einzige Gesellschafterin eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, die sich ihrerseits auf einen Landkreis und fünf Gemeinden stützt.

Es ist – so das Gericht – auch nicht zu erkennen, dass die Auffassung der Fachgerichte im Ergebnis hinzunehmen sein könnte, weil die in Rede stehende Ungleichbehandlung gerechtfertigt wäre. Zwar sei es Gemeinden nicht von vornherein verwehrt, ihre Einwohner bevorzugt zu behandeln. Die darin liegende Ungleichbehandlung Auswärtiger müsse aber durch hinreichende Sachgründe gerechtfertigt sein.

### **Voraussetzungen für eine unterschiedliche Preisgestaltung**

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass der Wohnsitz allein kein eine Bevorzugung legitimierender Grund ist (vgl. BVerfGE 33, S. 303, 355; 65, S. 325, 355; 134, S. 1, 21 Rn. 60). Die bloße Nichtzugehörigkeit zu einer Gemeinde berechtigt diese daher nicht, Auswärtige zu benachteiligen. Jedoch ist nicht ausgeschlossen, eine Ungleichbehandlung an Sachgründe zu knüpfen, die mit dem Wohnort untrennbar zusammenhängen. Ein solches legitimes Ziel kann etwa die Versorgung mit wohnortnahen Bildungsangeboten (vgl. BVerfGE 33, S. 303, 355 f.), die Verursachung eines höheren Aufwands durch Auswärtige (vgl. BVerfGE 65, 325, 355 f.; 134, S. 1, 22f. Rn. 64), die Konzentration von Haushaltsmitteln auf die Aufgabenerfüllung gegenüber den Gemeindegewohnern (vgl. BVerfGE 112, S. 74, 87f.) oder ein Lenkungszweck sein, der vor der Verfassung Bestand hat (vgl. BVerfGE 134, S. 1, 23 Rn. 65). Im kommunalen Bereich bedürfen nichtsteuerliche Abgaben zur Wahrung des Grundsatzes der Belastungsgleichheit, der aus der abgabenrechtlichen Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes folgt und die durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gewährleistete Finanzhoheit der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) begrenzt, einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 137, S. 1, 20 Rn. 49 m.w.N.). Als solche sind neben der Kostendeckung auch Zwecke des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke anerkannt (BVerfGE 133, S. 1, 20 Rn. 49 m.w.N.).

Verfolgt eine Gemeinde also das Ziel, knappe Ressourcen auf den eigenen Aufgabenbereich zu beschränken, Gemeindegewohnern einen Ausgleich für besondere Belastungen zu gewähren oder Auswärtige für einen erhöhten Aufwand in Anspruch zu nehmen, oder sollen die kulturellen und sozialen Belange der örtlichen Gemeinschaft dadurch gefördert und der kommunale Zusammenhalt dadurch gestärkt werden, dass Einheimischen besondere Vorteile gewährt werden, kann dies mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein.

Im konkreten Fall – so das Gericht – sind derartig hinreichende Sachgründe nicht ersichtlich. Das Bad der Beklagten sei vielmehr auf Überregionalität angelegt, soll Auswärtige ansprechen und gerade nicht kommunale Aufgaben im engeren Sinne erfüllen. Das Vermarktungskonzept der Beklagten sei darauf angelegt, auswärtige Besucher anzuziehen. Satzungsmaßige Aufgabe des Alleingeschafters der Beklagten sei die Förderung des Fremdenverkehrs (§ 3 Abs. 1 der Satzung), wozu insbesondere die Unterhaltung entsprechender Einrichtungen gehöre (§ 3 Abs. 2 Buchstabe b der Satzung). Zu diesem Zweck sei die Beklagte gegründet worden. Diese habe im vorliegenden Verfahren vorgetragen, mittels eines umfassenden Dienstleistungsangebots auf Gewinnerzielung und die Förderung des Tourismus ausgerichtet zu sein. Mit den erzielten Gewinnen bestreite sie den Pachtzins, die der Zweckverband an den Eigentümer des Grundstücks, auf dem sich das Bad befindet, zahle.

Mit diesem Modell bezwecke die Beklagte gerade nicht, das kulturelle und soziale Wohl der Einwohner zu fördern, die örtliche Gemeinschaft zu stärken, den Nutzerkreis zu beschränken oder durch Verhaltenssteuerung die Auslastung des Bades zu gewährleisten. Das Bad sei im Gegenteil auf Überregionalität angelegt und solle, wie die Beklagte im vorliegenden Verfahren dargelegt hat, Auswärtige ansprechen und gerade nicht kommunale Aufgaben im engeren Sinne erfüllen. Es sei auch nicht erkennbar, dass die Einwohner der die Beklagte tragenden Gebietskörperschaften einen Ausgleich für finanzielle oder andere Belastungen erhalten sollten, zumal der größte Teil der Einwohner des Landkreises – Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden, die nicht selbst Mitglieder des Zweckverbands sind – nicht zum privilegierten Nutzerkreis gehöre. Daher sei weder ersichtlich, dass die Privilegierung einem solchen Ausgleich diene, noch festgestellt worden, dass das Bad mit Haushaltsmitteln errichtet oder betrieben worden ist. Vorbehaltlich weiterer Feststellungen, die die Fachgerichte zu treffen haben werden, lägen daher die Preisdifferenzierung rechtfertigende Gründe nicht vor.

Das Urteil des Oberlandesgerichts verletze Art. 3 Abs. 1 GG in dessen Ausprägung als Willkürverbot ferner dadurch, dass es Art. 49 EGV (Art. 56 AEUV) mit Blick auf das darin enthaltene Diskriminierungsverbot nicht als Verbotsgesetz im Sinne des § 134 BGB ansieht. Diese Annahme lasse sich unter keinem erdenklichen Gesichtspunkt begründen. Darüber hinaus verletze das Urteil des Oberlandesgerichts den Beschwerdeführer auch in seinem Recht aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. (...). (Vgl. zum Vorstehenden: [http://www.bverfg.de/e/rk20160719\\_2bvro47008.html](http://www.bverfg.de/e/rk20160719_2bvro47008.html))

## Gemeindliches Einwohnerprivileg bei der Baulandvergabe

Das so genannte Einwohnerprivileg hinsichtlich der Nutzung öffentlicher Einrichtungen oder Leistungen findet in der kommunalen Praxis oftmals auch bei der gemeindlichen Baulandvergabe an Einheimische Anwendung. Zur Zulässigkeit derartiger Verfahren hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) nachfolgende Leitlinien aufgestellt.

### EuGH zur Baulandvergabe an Einheimische

1. Die Bevorzugung von Einheimischen bei der Baulandvergabe ist rechtswidrig, wenn sie die in den EU-Verträgen festgelegten Grundfreiheiten der europäischen Bürger beschränkt. Eine Beschränkung ist nur bei zwingenden Gründen des Allgemeininteresses zulässig.
2. In der erleichterten Baulandvergabe an potenzielle Erwerber einer Liegenschaft mit „ausreichender Bindung“ zur „Zielgemeinde“ liegt eine nicht gerechtfertigte Beschränkung von Grundfreiheiten vor.
3. Grundsätzlich kann das Ziel, den Immobilienbedarf der am wenigsten begüterten einheimischen Bevölkerung zu befriedigen, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der zur Rechtfertigung von Beschränkungen der Grundfreiheiten zu dienen vermag.

### Leitsätze der Redaktion

EuGH, Urte. v. 08.05.2013 – Verbundene Rechtssachen C-197/11, C-203/11 –

Der EuGH hat mit diesem Urteil zur Rechtmäßigkeit von so genannten Einheimischen-Modellen zur bevorzugten Baulandvergabe an Einheimische Stellung genommen und entschieden, dass es grundsätzlich möglich ist, sozial-schwachen – einheimischen – Bürgern preiswertes Bauland zur Verfügung zu stellen. Der EuGH hat jedoch einschränkend ausgeführt, dass hierdurch zwar die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sowie die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeschränkt werden. Eine solche Einschränkung der Grundfreiheiten könne allerdings nur aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein.

Ein solcher zwingender Grund des Allgemeinwohls könne die Einwohnerprivilegierung bei der Baulandvergabe sein, allerdings nur soweit sie darauf abziele, die Schaffung von bezahlbarem Bauland für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen. Die von den Gemeinden aufgestellten Kriterien müssten in diesem Sinne geeignet und erforderlich sein. Dies setze jedenfalls voraus, dass die Grundstücke nur tatsächlich einkommensschwachen Personengruppen zur Verfügung gestellt werden.

Eine unabhängig von sozialen Kriterien gewährte Begünstigung von Einheimischen sei dagegen unzulässig. Zudem setze eine europarechtskonforme Privilegierung von Einheimischen voraus, dass die europäischen Grund-

freiheiten nur möglichst geringfügig eingeschränkt werden. Dies bedeute, dass die kommunalen Richtlinien zur Baulandvergabe kein faktisches Erwerbsverbot für EU-Bürger beinhalten dürften. Auch Unionsbürger müssten die Kriterien des jeweiligen Einheimischen-Modells erfüllen können.

Nach diesen Grundsätzen ist eine kommunale Regelung zur Baulandvergabe denkbar, die eine gewisse Mindestaufenthaltsdauer im Gemeindegebiet voraussetzt, da diese auch von anderen EU-Bürgern erfüllt werden kann. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die gemeindlichen Vorgaben hier nicht so weit gehen dürfen, dass im Ergebnis die meisten in Betracht kommenden EU-Bürger den Kriterienkatalog nicht mehr erfüllen können. ■

## Bürger lehnen Kreisgebietsreform in Brandenburg und Thüringen ab

Die Gegner der Gebietsreformen in Thüringen und Brandenburg erhalten durch repräsentative Umfragen und wissenschaftliche Gutachten unerwartet große Unterstützung. Die geplanten Gebietsreformen der Landesregierungen in Thüringen und Brandenburg werden aktuell mit Blick auf die generelle politische Entwicklung sowie die Zunahme populistischer Kräfte zunehmend kritisch betrachtet.

Während in Thüringen die Gemeindegrößen auf 6 000 Einwohner angehoben und aus den bisher 17 Landkreisen und sechs kreisfreien Städten acht Kreise und zwei kreisfreie Städte entstehen sollen, zeigt sich in Brandenburg folgendes Bild: Aus den 14 Landkreisen und vier kreisfreien Städten sollen zukünftig zehn Landkreise erwachsen und mit der Landeshauptstadt Potsdam nur noch eine kreisfreie Stadt verbleiben. Die Einwohnergrößen sollen je nach Lage auf 8 000 beziehungsweise 12 000 Einwohner angehoben werden.

Kritiker der Gebietsreformen befürchten insbesondere weitere Wege für die Bürgerinnen und Bürger und zunehmenden Identitätsverlust durch Verlust der Ortsnähe. Die Befürchtung noch stärker ansteigender Politikverdrossenheit und die Angst vor dem weiteren Erstarken links- und vor allem rechtspopulistischer Parteien begleiten den Reformprozess unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten.

Demgegenüber argumentieren die Landesregierungen in Erfurt und Potsdam für größere Einheiten mit Verweis auf sinkende Einwohnerzahlen und finanzielle Entlastungen durch erhöhte Effizienz bei der Erbringung öffentlicher Leistungen.

Die Stimmungslage der Bürgerinnen und Bürger in Brandenburg zeigt eine aktuelle repräsentative Umfrage, nach der die geplante Gebietsreform von nahezu 70 Prozent der Bevölkerung abgelehnt wird.

Die Reformpläne hierüber sind durchaus vielen Brandenburgern präsent: Vier von zehn bezeichnen die Aufregung um die Reform zwar als übertrieben, jeder Zweite (52 Prozent) ist in diesem Punkt aber anderer Ansicht. Die Brandenburger stoßen sich vor allem an einem größeren Aufwand bei künftigen Behördengängen: Acht von zehn (79 Prozent) vertreten die Ansicht, dass die Wege zu Verwal-