

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1320

# Die Zulässigkeit von finanziellen Einheimischenprivilegierungen

Von

Tobias Langeloh



Duncker & Humblot · Berlin

TOBIAS LANGELOH

Die Zulässigkeit von finanziellen  
Einheimischenprivilegierungen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1320

# Die Zulässigkeit von finanziellen Einheimischenprivilegierungen

Von

Tobias Langeloh



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Hamburg  
hat diese Arbeit im Sommersemester 2015  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt  
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-14919-3 (Print)  
ISBN 978-3-428-54919-1 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84919-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für meine Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2015 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung konnten Rechtsprechung und Literatur bis einschließlich Dezember 2015 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem verstorbenen Doktorvater Herrn Prof. Dr. Arndt Schmehl für seine Unterstützung bei der Konzeption der Arbeit sowie seine konstruktive Begleitung der Bearbeitung. Äußerst dankbar bin ich auch Herrn Prof. Dr. Ulrich Hufeld, welcher sich nach der schweren Erkrankung von Herrn Prof. Dr. Arndt Schmehl bereit erklärt hat, das Erstgutachten für die zu diesem Zeitpunkt bereits fertiggestellte Arbeit zu erstellen. Darüber hinaus hat auch die lehrreiche Zeit, welche ich als Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr in Hamburg verbringen durfte, zum Gelingen der Arbeit beigetragen.

Weiterhin danke ich Herrn Jun.-Prof. Dr. Lars Hummel für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Meiner Frau Birgit bin ich nicht nur für das unermüdliche Korrekturlesen, sondern insbesondere auch für ihre liebevolle Unterstützung unendlich dankbar.

Ein Dank gebührt auch meiner Schwester Annika sowie meinen Großeltern für ihre Hilfestellungen, welche mir das Schreiben dieser Arbeit erleichtert haben.

Mein größter Dank gilt meinen Eltern, Anke und Joachim Möller, für ihren stetigen Rückhalt und ihre vorbehaltlose Unterstützung während des Studiums und der Promotionszeit. Ihnen ist die vorliegende Arbeit gewidmet.

Hamburg, im April 2016

*Tobias Langeloh*



# Inhaltsübersicht

## *1. Kapitel*

<b>Einleitung</b>	27
A. Problemstellung und Ziel der Untersuchung	27
B. Gang der Untersuchung	29
C. Finanzielle Einheimischenprivilegierungen als Ordnungsbegriff	30
D. Untersuchungsrelevante Fallgestaltungen von finanziellen Einheimischenprivilegierungen	31

## *2. Kapitel*

<b>Die Rechtfertigung von finanziellen Einheimischenprivilegierungen in den USA</b>	38
A. Die USA als vergleichbarer Bundesstaat	39
B. Verfassungsmäßigkeit von finanziellen Einheimischenprivilegierungen in den USA	40
C. Ergebnis	53

## *3. Kapitel*

<b>Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von finanziellen Einheimischenprivilegierungen</b>	55
A. Schutz der Menschenwürde gem. Art. 1 Abs. 1 GG	55
B. Das allgemeine Freizügigkeitsrecht nach Art. 11 Abs. 1 GG	56
C. Die staatsbürgerliche Gleichheit nach Art. 33 Abs. 1 GG	66
D. Der besondere Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 3 GG	80
E. Der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG	81
F. Ergebnis	214

*4. Kapitel***Unionsrechtliche Zulässigkeit von  
finanziellen Einheimischenprivilegierungen** 216

A. Die Vorgaben des Unionsrechts .....	217
B. Wohnsitzabhängige finanzielle Einheimischenprivilegierungen .....	231
C. Staatsangehörigkeitsabhängige Einheimischenprivilegierungen .....	269
D. Ergebnis .....	275

*5. Kapitel***Zusammenfassung** 277

A. Die Rechtfertigungsmaßstäbe von finanziellen Einheimischenprivilegierungen .....	277
B. Die Rechtfertigungsfähigkeit von finanziellen Einheimischenprivilegierungen .....	278
C. Die verfassungs- und unionsrechtliche Rechtfertigung von finanziellen Einheimischenprivilegierungen auf den unterschiedlichen Ebenen .....	281
D. Die verfassungs- und unionsrechtliche Rechtfertigung von staatsangehörigkeitsabhängigen Einheimischenprivilegierungen .....	283
E. Fazit und Ausblick .....	284
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	286
<b>Sachverzeichnis</b> .....	309

# Inhaltsverzeichnis

## *1. Kapitel*

<b>Einleitung</b>	27
A. Problemstellung und Ziel der Untersuchung	27
B. Gang der Untersuchung	29
C. Finanzielle Einheimischenprivilegierungen als Ordnungsbegriff	30
D. Untersuchungsrelevante Fallgestaltungen von finanziellen Einheimischenprivilegierungen	31
I. Bundesebene	31
1. Ausschluss von staatlichen (Sozial-)Leistungen	32
2. Zulassungsortabhängige Autobahnbenutzungsgebühren	32
II. Landesebene	33
1. Studiengebühren für Nichtlandeskinder und ausländische Studierende	33
2. Freiwillige Landesleistungen	34
III. Kommunalebene	35
1. Einheimischentarife: Einheimischenabschlag und Auswärtigenzuschlag	35
2. Fremdenabgaben	36
3. Einheimischenmodelle	37

## *2. Kapitel*

<b>Die Rechtfertigung von finanziellen Einheimischenprivilegierungen in den USA</b>	38
A. Die USA als vergleichbarer Bundesstaat	39
B. Verfassungsmäßigkeit von finanziellen Einheimischenprivilegierungen in den USA	40
I. Der Gleichheitsschutz der US-Verfassung	40
1. Föderale Gleichheitsgarantien: Privileges and Immunities of Citizenship	40
a) The Fourteenth Amendment Privileges or Immunities Clause	41
b) The Article IV Privileges and Immunities Clause	41
2. Equal Protection – Klausel des 14. Zusatzartikels	44
3. Ergebnis	45

II. Rechtfertigungsanforderungen der Equal Protection Clause .....	45
1. Intensitätsabhängige Rechtfertigungsmaßstäbe .....	45
a) Rational Basis Test .....	46
b) Strict Scrutiny Test .....	46
c) Intermediate Level of Scrutiny .....	47
2. Bestimmung des Prüfungsmaßstabs: rational basis test .....	47
3. Rechtfertigungsgründe für wohnortabhängige Klassifizierung .....	49
a) Keine Beteiligung an der Staatsfinanzierung .....	49
b) Sicherstellung der Einheimischenversorgung und Verhinderung von extern begründeter Überlastung .....	50
4. Rechtfertigungsgründe für die mindestwohnzeitabhängige Klassifizierung ...	50
a) Sicherstellung eines gerechten Lastenausgleichs .....	51
b) Lohnenswerte Bildungsinvestition .....	51
c) Unerreichbarkeit des Einheimischenstatus als Klassifizierungsgrenze .....	52
C. Ergebnis .....	53

### *3. Kapitel*

<b>Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von finanziellen Einheimischenprivilegierungen</b>	55
A. Schutz der Menschenwürde gem. Art. 1 Abs. 1 GG .....	55
I. Begrenzung der sozialen Grundsicherungsleistungen auf deutsche Staatsangehörige .....	55
II. Ergebnis .....	56
B. Das allgemeine Freizügigkeitsrecht nach Art. 11 Abs. 1 GG .....	56
I. Eingriff in das Freizügigkeitsrecht .....	56
1. Allgemeine Voraussetzungen .....	56
a) Der Schutzbereich der Freizügigkeit .....	57
aa) Schutz der positiven Freizügigkeit .....	57
bb) Schutz der negativen Freizügigkeit .....	57
b) Eingriffe in die Freizügigkeit .....	58
aa) Mittelbare Eingriffe .....	59
bb) Erhöhte Anforderungen an mittelbare Eingriffe durch Abgaben .....	60
2. Kommunalebene .....	60
a) Einheimischentarife .....	60
b) Fremdenabgaben .....	61
c) Einheimischenmodelle .....	61
aa) Kein Grundstücksverkauf an Auswärtige .....	61
bb) Eingriff in die mobilitätsbezogene Gleichheit .....	62

- cc) Ergebnis ..... 63
- 3. Landesebene ..... 63
  - a) Wohnsitzabhängige Studiengebühren ..... 63
  - b) (Mindestwohnzeitabhängige) Freiwillige Landesleistungen ..... 64
- 4. Bundesebene ..... 65
  - a) Zulassungsortabhängige Autobahnbenutzungsgebühren ..... 65
  - b) Ergebnis ..... 65
- II. Ergebnis ..... 65
- C. Die staatsbürgerliche Gleichheit nach Art. 33 Abs. 1 GG ..... 66
  - I. Einheimischenprivilegierungen als staatsbürgerliche Ungleichbehandlungen .... 66
    - 1. Allgemeine Voraussetzungen ..... 66
      - a) Staatsbürgerliche Rechte und Pflichten ..... 66
        - aa) Wortlaut ..... 67
        - bb) Historie ..... 67
        - cc) Teleologie ..... 70
        - dd) Systematik ..... 72
        - ee) Ergebnis ..... 72
      - b) Grundrechtsverpflichtete ..... 72
      - c) Verbotene Ungleichbehandlungen ..... 73
        - aa) Kein allgemeines Differenzierungsverbot ..... 73
        - bb) Anknüpfung an die formelle Landesstaatsangehörigkeit ..... 74
        - cc) Anknüpfung an materielle Kriterien ..... 75
        - dd) Zwischenergebnis ..... 78
    - 2. Bundes- und Kommunalebene ..... 78
    - 3. Landesebene ..... 78
      - a) Wohnsitzabhängige Studiengebühren ..... 78
      - b) Freiwillige Landesleistungen ..... 79
  - II. Ergebnis ..... 79
- D. Der besondere Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 3 GG ..... 80
- E. Der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG ..... 81
  - I. Vorliegen einer Ungleichbehandlung ..... 81
  - II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung ..... 81
    - 1. Allgemeine Voraussetzungen ..... 81
      - a) Rechtfertigungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ..... 82
      - b) Festlegung des Rechtfertigungsmaßstabs für finanzielle Einheimischenprivilegierungen ..... 83
        - aa) Anwendung auf die Differenzierungskriterien der finanziellen Einheimischenprivilegierungen ..... 84
          - (1) Wohnsitz als Differenzierungsmerkmal ..... 84

(2) Staatsangehörigkeit als Differenzierungsmerkmal .....	86
bb) Konkrete Rechtfertigungsanforderungen .....	86
(1) Legitimer sachlicher Rechtfertigungsgrund .....	87
(2) Orientierung am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	87
(a) Geeignetheit .....	88
(b) Erforderlichkeit .....	88
(c) Angemessenheit .....	89
2. Wohnsitzabhängige finanzielle Einheimischenprivilegierungen .....	89
a) Finanzielle Einheimischenprivilegierungen auf Kommunalebene .....	89
aa) Einheimischentarife .....	89
(1) Die Rechtfertigung von Auswärtigenzuschlägen .....	90
(a) Rechtfertigung einer über die Kostendeckung hinausgehenden Gebührenhöhe .....	90
(aa) Bedeutung und Vereinbarkeit mit den gebührenrechtlichen Prinzipien .....	90
α) Kostenüberschreitungsverbot .....	91
β) Äquivalenzprinzip .....	91
γ) Ergebnis .....	92
(bb) Verhältnismäßigkeit der Gebührenhöhe .....	92
α) Legitime Gebührenzwecke .....	92
αα) Gesamtkostendeckung durch eine umverteilende Gebühr .....	92
ββ) Vorteilsausgleich durch eine marktwertorientierte Gebühr .....	94
γγ) Lenkungszwecke .....	95
δδ) Soziale Zwecke .....	95
β) Geeignetheit und Erforderlichkeit .....	96
γ) Angemessenheit .....	96
(cc) Ergebnis .....	98
(b) Rechtfertigung für die Benachteiligung der Auswärtigen .....	98
(aa) Rechtfertigungsgründe für einen Auswärtigenzuschlag .....	98
α) Fehlende Beteiligung an den Gemeinlasten .....	99
β) Ausgleich des Kostenrisikos der Kommune .....	99
γ) Standortwettbewerb: Umzug in die Gemeinde als Len- kungsziel .....	101
δ) Sicherstellung der Einheimischenversorgung .....	103
ε) Veranlassung der Nachbarkommunen zum Abschluss von Kostenbeteiligungsvereinbarungen .....	104
(bb) Verhältnismäßigkeit .....	105
α) Ausgleich des Kostenrisikos der Kommune .....	105
β) Standortwettbewerb .....	106

γ)	Begrenzte Verhaltenssteuerung von Auswärtigen . . . . .	107
δ)	Veranlassung der Nachbarkommunen zum Abschluss von Kostenbeteiligungsvereinbarungen . . . . .	108
ε)	Ergebnis . . . . .	109
(cc)	Rechtfertigungsausschließende Ausnahmen . . . . .	109
α)	Zugehörigkeit zu Organisations- und Kooperationsfor- men . . . . .	109
αα)	Zugehörigkeit zu Gemeindeverbänden . . . . .	110
ββ)	Zugehörigkeit zu kommunalen Verwaltungsorgani- sationseinheiten . . . . .	112
γγ)	Zweckverband . . . . .	113
δδ)	Zweckvereinbarung/öffentlich-rechtliche Vereinba- rung . . . . .	114
εε)	(Kreisfreie) Städte im Stadt-Umland-Verband . . . . .	115
β)	Sonstige Finanzausweisungen . . . . .	116
αα)	Einmalige Investitionshilfen . . . . .	117
ββ)	Laufende Zuweisungen . . . . .	117
γγ)	Ergebnis . . . . .	117
γ)	Kommunaler Finanzausgleich . . . . .	118
αα)	Grundsätzliche Solidaritätspflicht . . . . .	118
ββ)	Horizontale Zahlungen . . . . .	119
γγ)	Bedarfszuweisungen . . . . .	120
δδ)	Zusätzliche Zuweisungen für „zentrale Orte“ . . . . .	120
εε)	Einwohnerveredelung . . . . .	122
ζζ)	Zweckzuweisungen . . . . .	125
δ)	Einwirkung grundrechtlicher Rechtspositionen . . . . .	126
αα)	Verfassungsrechtlicher Benutzungsanspruch der Auswärtigen . . . . .	126
ββ)	Auswirkungen eines verfassungsrechtlichen Benut- zungsanspruchs . . . . .	129
γγ)	Ergebnis . . . . .	130
(c)	Ergebnis . . . . .	130
(2)	Die Rechtfertigung von Einheimischenabschlägen . . . . .	131
(a)	(Gebührenrechtliche) Rechtfertigung einer nicht kostendecken- den Gebühr . . . . .	131
(aa)	Vereinbarkeit mit dem Kostendeckungsgebot . . . . .	131
(bb)	Äquivalenzprinzip . . . . .	132
(cc)	Vereinbarkeit mit dem staatlichen Schenkungsverbot . . . . .	133
(b)	Rechtfertigungsgründe für die Einwohnerprivilegierung . . . . .	134
(aa)	Berücksichtigung der allgemeinen Lastentragung der Ein- wohner . . . . .	134

(bb) Instrument im Standortwettbewerb	135
(cc) Sicherstellung einer sozialverträglichen Benutzbarkeit	137
(c) Verhältnismäßigkeit	137
(aa) Berücksichtigung der allgemeinen Lastentragung	137
(bb) Standortwettbewerb	138
(d) Ausnahmen bei Finanzierungsverflechtungen	139
(e) Ergebnis	140
bb) Rechtfertigung von Einheimischenmodellen	140
(1) Rechtfertigung des vergünstigten Grundstückserwerbs	140
(a) Schutz der Einwohner vor Verdrängung	140
(b) Erhaltung einer dauerhaft ansässigen Bevölkerung in Feriengebieten	141
(2) Rechtfertigung einer Mindestwohnzeit als Zusatzkriterium	142
(3) Verhältnismäßigkeit	143
(a) Geeignetheit	143
(b) Erforderlichkeit	143
(c) Angemessenheit	145
(4) Ergebnis	146
cc) Die Rechtfertigung von Kurabgaben	146
(1) Besucherspezifische Kur- und Erholungseinrichtungen	146
(2) Berücksichtigung der allgemeinen Lastentragung	147
(3) Verhältnismäßigkeit	148
(4) Ergebnis	149
b) Finanzielle Einheimischenprivilegierungen auf Landesebene	149
aa) Rechtfertigung von wohnsitzabhängigen Studiengebühren	149
(1) Gebührenrechtliche Zulässigkeit	149
(2) Rechtfertigungsgründe für die Ungleichbehandlung	150
(a) Berücksichtigung der allgemeinen Lastentragung der Einwohner	150
(b) Ausgleich der finanziellen Mehrbelastung	151
(aa) Mehrbelastung durch auswärtige Studierende	152
(bb) Das Kriterium des hinreichenden Sachzusammenhangs	152
(cc) Ergebnis	154
(c) Lenkungsmittel im föderalen Standortwettbewerb	154
(3) Verhältnismäßigkeit	155
(a) Ausgleich der Mehrbelastung	156
(b) Lenkungsmittel im Standortwettbewerb	157
(4) Ausnahmefähige Einwirkungen auf die Rechtfertigungsgründe	158
(a) Einwirkungen von Teilhaberechten	158
(aa) Zulassungsbeschränkende Wirkung von wohnsitzabhängigen Studiengebühren	159

- (bb) Erhöhte Rechtfertigungsanforderungen der „Numerus clausus“-Entscheidung ..... 159
  - α) Länderübergreifendes System ..... 160
  - β) Keine Grundrechtsentwertung bei flächendeckender Einheimischenprivilegierung ..... 162
  - (cc) Berücksichtigung sozialstaatlicher Teilhabeinstrumente .... 163
  - (dd) Ergebnis ..... 164
- (b) Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich ..... 164
  - (aa) Rechtfertigungsausschließende Solidaritätspflicht durch die Umverteilung im Länderfinanzausgleich ..... 165
  - (bb) Stadtstaatliche Einwohnerveredelung als Mehrbelastungsausgleich ..... 166
  - (cc) Ergebnis ..... 168
  - (c) Solidaritätspflicht durch Bundeszahlungen ..... 168
  - (d) Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip ..... 169
    - (aa) Spannungsverhältnis zwischen Bundestreue und Wettbewerb 170
    - (bb) Wohnsitzabhängige Studiengebühren als unlauteres Mittel im Wettbewerbsföderalismus ..... 172
    - (cc) Wettbewerbsbeschränkende Wirkung der konkurrierenden Gesetzgebung ..... 173
    - (dd) Ergebnis ..... 174
- (5) Möglichkeiten der Verschärfung des Wohnsitzkriteriums ..... 174
  - (a) Rechtfertigungsmöglichkeiten ..... 174
    - (aa) Berücksichtigung familiärer Vorleistungen ..... 174
    - (bb) Kapazitätssicherung zur Einheimischenversorgung ..... 175
    - (cc) Vereinbarkeit mit der „Numerus clausus“-Entscheidung ... 175
  - (b) Ergebnis ..... 176
- (6) Ergebnis ..... 176
- bb) Rechtfertigung eines wohnsitz- und mindestwohnzeitabhängigen Erziehungsgeldes als freiwillige Landesleistung ..... 177
  - (1) Keine rechtliche Ungleichbehandlung durch Wohnortanknüpfung 177
  - (2) Rechtfertigung einer zusätzlichen Vorwohndauer ..... 177
    - (a) Verhinderung von Mitnahmeeffekten und Leistungstourismus 177
    - (b) Gezielte Förderung von dauerhaften Landeseinwohnern ..... 179
  - (3) Ergebnis ..... 179
- c) Finanzielle Einheimischenprivilegierungen auf Bundesebene ..... 179
  - aa) Rechtfertigung einer zulassungsortabhängigen Autobahnbenutzungsgebühr ..... 179
    - (1) Herstellung eines Lastenausgleichs und einer gerechten Finanzierungsbeteiligung ..... 180
      - (a) (Kein) Unmittelbarer Zusammenhang von Kraftfahrzeugsteuer und Autobahnfinanzierung ..... 180

(b) Reformmöglichkeiten zur Rechtfertigung einer zulassungsort- abhängigen Autobahnbenutzungsgebühr .....	182
(2) Gleichheitsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung .....	183
bb) Ergebnis .....	186
3. Staatsangehörigkeitsabhängige finanzielle Einheimischenprivilegierungen ...	186
a) Kommunalebene .....	186
b) Landesebene .....	187
aa) Rechtfertigung von Studiengebühren für ausländische Studierende ...	187
(1) Rechtfertigungsgründe für die Ungleichbehandlung .....	187
(a) (Keine) Besondere Verantwortung für deutsche Staatsangehörige	188
(b) Funktionsfähigkeit des Hochschulsystems zur Eigenversorgung	188
(c) Gezielte Förderung von dauerhaft bleibenden Personen .....	189
(aa) Förderung deutscher Studierender zur Sicherstellung des Akademikerbedarfs .....	190
(bb) Anforderungen an eine legislative Prognoseentscheidung zur Bestimmung der Bleibeperspektive .....	192
(cc) Zusätzliche Kriterien neben der Staatsangehörigkeit .....	193
(dd) Ergebnis .....	194
(d) Völkerrechtliches Gegenseitigkeitsprinzip .....	194
(2) Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung .....	195
(a) Vermeintlich mildere Alternativmaßnahme: Mindestaufenthalt nach dem Hochschulabschluss .....	196
(b) Gebührenhöhe .....	196
(aa) Gebührenrechtliche Bemessungsprinzipien .....	196
(bb) Angemessenheit von kostendeckenden Studiengebühren ...	198
(3) Mögliche Einwirkungen auf die Rechtfertigungsgründe .....	198
(a) Teilhaberechte von Studierenden aus dem (EU-)Ausland .....	199
(b) Vereinbarkeit mit dem Sozialstaatsprinzip .....	200
(c) Völkerrechtliche (Gegenseitigkeits-)Abkommen .....	201
(4) Ergebnis .....	202
bb) Rechtfertigung einer Vorenthaltung von Erziehungsgeld als freiwillige Landesleistung .....	203
(1) Gezielte Förderung von Landeskindern .....	203
(2) Haushaltsmittelkonzentration auf deutsche Staatsangehörige .....	204
(3) Völkerrechtliches Gegenseitigkeitsprinzip .....	204
(4) Ergebnis .....	204
c) Bundesebene .....	204
aa) Begrenzung von freiwilligen Staatsleistungen auf deutsche Staatsange- hörige .....	205
(1) Rechtfertigungsgründe für die Leistungsvorenthaltung .....	205
(a) (Keine) Besondere Verantwortung für deutsche Staatsangehörige	205

(b) Gezielte Förderung von dauerhaft bleibenden Personen ..... 206

(c) Vermeidung von migrationspolitischen Fehlanreizen ..... 207

(d) Völkerrechtliches Gegenseitigkeitsprinzip ..... 208

(2) Verhältnismäßigkeit der (zeitlichen) Leistungsvorenthaltung ..... 209

(3) Völkerrechtlich begründete Ausnahmen ..... 210

    (a) Die verfassungsrechtliche Wirkung von völkerrechtlichen Verträgen ..... 210

    (b) Multilaterale Abkommen ..... 212

        (aa) UN-Sozialpakt ..... 212

        (bb) Europäische Menschenrechtskonvention ..... 213

        (cc) Europäische Sozialcharta und Europäisches Fürsorgeabkommen ..... 213

    (c) Bilaterale Gegenseitigkeitsabkommen ..... 214

bb) Ergebnis ..... 214

F. Ergebnis ..... 214

*4. Kapitel*

**Unionsrechtliche Zulässigkeit von  
finanziellen Einheimischenprivilegierungen** ..... 216

A. Die Vorgaben des Unionsrechts ..... 217

    I. Die europäischen Grundfreiheiten ..... 217

        1. Die Schutzbereiche der Grundfreiheiten ..... 218

        2. Die Grundfreiheiten als Diskriminierungs- und Beschränkungsverbot ..... 219

        3. Die Rechtfertigungsdogmatik der Grundfreiheiten ..... 220

            a) Offene Diskriminierungen ..... 221

            b) Versteckte Diskriminierungen und Beschränkungen ..... 221

                aa) Inhaltliche Bestimmung der „zwingenden Erfordernisse des Allgemeininteresses“ ..... 222

                bb) Ergebnis ..... 223

            c) Rechtfertigungsschranken ..... 223

    II. Das allgemeine Diskriminierungsverbot ..... 224

    III. Das freizügigkeitsrechtliche Inländergleichbehandlungsgebot ..... 225

    IV. Beihilferecht ..... 228

    V. Sekundärrechtliche Gleichbehandlungsgebote ..... 229

        1. Verordnung Nr. 492/2011 ..... 229

        2. Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG ..... 230

B. Wohnsitzabhängige finanzielle Einheimischenprivilegierungen .....	231
I. Kommunalebene .....	231
1. Einheimischentarife .....	232
a) Einheimischenabschlag .....	232
aa) Passive Dienstleistungsfreiheit .....	232
(1) Schutzbereichseröffnung für Einheimischenabschläge .....	232
(a) Einbeziehung von öffentlichen Dienstleistungen in den Schutz-	
bereich .....	232
(b) Geschützter Personenkreis .....	233
(2) Wohnsitzerfordernis als Beeinträchtigung .....	234
(3) Rechtfertigung aus zwingenden Erfordernissen des Allgemeininter-	
esses .....	235
(a) Kommunale Selbstverwaltung .....	236
(b) Kohärenz des kommunalen Finanzsystems .....	238
(aa) Die Kohärenz als allgemeiner Rechtfertigungsgedanke im	
Unionsrecht .....	239
(bb) Der Lastenausgleich als Bestandteil der Kohärenz .....	240
(cc) Einheimischenabschläge zum Schutz der Kohärenz des	
kommunalen Finanzsystems .....	240
(c) Verhältnismäßigkeit .....	242
(4) Ergebnis .....	243
bb) Freizügigkeitsrechtliches Inländergleichbehandlungsgebot .....	243
cc) Gleichbehandlung nach Maßgabe der Verordnung Nr. 492/2011 .....	244
dd) Beihilferecht .....	245
ee) Ergebnis .....	248
b) Auswärtigenzuschlag .....	248
2. Kurabgaben .....	249
3. Einheimischenmodelle .....	249
a) Unionsrechtliche Grundfreiheiten .....	249
aa) Eröffnung des Schutzbereichs .....	249
bb) Beeinträchtigungsformen .....	250
cc) Rechtfertigung .....	251
(1) Sicherung von Wohnraum für finanzschwache Einwohner .....	251
(2) Erhaltung einer dauerhaft ansässigen Bevölkerung .....	252
(3) Verhältnismäßigkeit .....	252
(a) Erforderlichkeit von Zusatzkriterien .....	253
(b) Angemessenheit im Unionsrecht .....	254
dd) Ergebnis .....	254
b) Beihilferecht .....	254
4. Ergebnis .....	255

II. Landesebene	255
1. Wohnsitzabhängige Studiengebühren	255
a) Passive Dienstleistungsfreiheit	255
b) Freizügigkeitsrechtliches Inländergleichbehandlungsgebot	256
aa) Kein Schutz durch die Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG	256
bb) Rechtfertigung am Maßstab des Inländergleichbehandlungsgebots	257
(1) Vermeidung einer übermäßigen Finanzierungsbelastung	257
(2) Erhöhung des Ausbildungsniveaus der ansässigen Bevölkerung	258
(3) Ergebnis	259
c) Ausnahmen nach Maßgabe der Verordnung Nr. 492/2011	259
2. Ergebnis	262
III. Bundesebene	262
1. Zulassungsortabhängige Autobahnbenutzungsgebühr	262
a) Kein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 110 AEUV	262
b) Unionsrechtlicher Schutz des Individualverkehrs	263
aa) Die Beeinträchtigung der unionsrechtlichen Freiheiten durch zulassungsortabhängige Autobahnbenutzungsgebühren	263
bb) Rechtfertigung zum Schutz der Kohärenz der Autobahnfinanzierung	264
cc) Verhältnismäßigkeit	266
c) Vereinbarkeit mit der Stillhalteverpflichtung des Art. 92 AEUV	267
2. Ergebnis	269
C. Staatsangehörigkeitsabhängige Einheimischenprivilegierungen	269
I. Freiwillige Sozialleistungen und Studiengebühren im Anwendungsbereich des Unionsrechts	270
II. Das Gegenseitigkeitsprinzip als Rechtfertigungsgrund für offene Diskriminierungen	270
III. Rechtfertigung von staatsangehörigkeitsunabhängigen Mindestaufenthaltszeiten	271
1. Freiwillige Sozialleistungen	271
2. Studiengebühren	272
a) Erhöhung des Ausbildungsniveaus der ansässigen Bevölkerung	273
b) Vermeidung einer übermäßigen Finanzierungsbelastung	274
D. Ergebnis	275

*5. Kapitel*

**Zusammenfassung** 277

A. Die Rechtfertigungsmaßstäbe von finanziellen Einheimischenprivilegierungen	277
I. Verfassungsrecht	277
II. Unionsrecht	278

B. Die Rechtfertigungsfähigkeit von finanziellen Einheimischenprivilegierungen . . . . .	278
I. Die Rechtfertigung von wohnsitzabhängigen finanziellen Einheimischenprivilegierungen . . . . .	279
1. Finanzielle Rechtfertigungsgründe . . . . .	279
2. Standortbezogene Rechtfertigungsgründe . . . . .	279
II. Die Rechtfertigung von staatsangehörigkeitsabhängigen finanziellen Einheimischenprivilegierungen . . . . .	280
III. Ausnahmen von der Rechtfertigungsfähigkeit . . . . .	280
C. Die verfassungs- und unionsrechtliche Rechtfertigung von finanziellen Einheimischenprivilegierungen auf den unterschiedlichen Ebenen . . . . .	281
I. Kommunalebene . . . . .	281
II. Landesebene . . . . .	281
III. Bundesebene . . . . .	282
D. Die verfassungs- und unionsrechtliche Rechtfertigung von staatsangehörigkeitsabhängigen Einheimischenprivilegierungen . . . . .	283
I. Kommunalebene . . . . .	283
II. Landesebene . . . . .	283
III. Bundesebene . . . . .	284
E. Fazit und Ausblick . . . . .	284
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>286</b>
<b>Sachverzeichnis . . . . .</b>	<b>309</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayrischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof München
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
BremStKG	Bremisches Studienkontengesetz
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
Cal. App.	California Court of Appeal
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union in Bayern
Der Staat	Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte
ders.	derselbe
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung

DStR	Deutsches Steuerrecht
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EL	Ergänzungslieferung
ELF	The European Legal Forum
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ErbStG	Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	folgende
F.	Federal Reporter
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FestG	Festgabe
ff.	fortfolgende
FG	Finanzgericht
FR	Finanz-Rundschau
FS	Festschrift
F. Supp.	Federal Supplement
G	Gesetz
GA	Generalanwalt
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hdb.	Handbuch
HdkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Sitz: Kassel)
HGR	Handbuch der Grundrechte
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
InfAusR	Informationsbrief Ausländerrecht
IStR	Internationales Steuerrecht
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jura	Juristische Ausbildung

JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug(e)
KommJur	Kommunaljurist
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitung
L. Ed.	Lawyer's Edition
Lfg.	Lieferung
LHG	Landeshochschulgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
P.	Pacific Reporter
ParlRat	Parlamentarischer Rat
PKW	Personenkraftwagen
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rz.	Randzeichen
S.	Seite(n), Satz
S. Ct.	Supreme Court Reporter
S-H	Schleswig-Holstein
Sog.	So genannte(n)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
St. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
StuW	Steuer und Wirtschaft
SVR	Straßenverkehrsrecht
SZ	Süddeutsche Zeitung
UN	United Nations
UPR	Umwelt- und Planungsrecht

U.S.	United States Reports, United States
v.	von, vom/versus
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
verb.	verbunden(e)
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Sitz: Mannheim)
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z. B.	zum Beispiel
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Zif.	Ziffer
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen

## 1. Kapitel

# Einleitung

## A. Problemstellung und Ziel der Untersuchung

Der Begriff der finanziellen Einheimischenprivilegierung beschreibt sowohl die finanzielle Bevorteilung der Einwohner<sup>1</sup> einer Gebietskörperschaft gegenüber gebietsfremden Personen als auch die finanzielle Privilegierung der deutschen Staatsangehörigen gegenüber ausländischen Staatsangehörigen. Während finanzielle Einheimischenprivilegierungen auf kommunaler Ebene kaum Aufmerksamkeit erregen, führen schon einzelne Vorschläge zur Einführung von derartigen Regelungen auf Bundes- oder Landesebene zu einem gewissen Aufruhr in der Öffentlichkeit: Als Beispiel seien insoweit die öffentlichen Debatten über Autobahnbenutzungsgebühren für im Ausland zugelassene Kraftfahrzeuge sowie die Einführung von Studiengebühren für auswärtige oder ausländische Studierende genannt.<sup>2</sup>

Im Hinblick auf wohnsitzabhängige Einheimischenprivilegierungen erscheint die Vorstellung, dass alle deutschen Gebietskörperschaften – der Bund, 16 Länder und 11.854 Kommunen<sup>3</sup> – ihre Einwohner finanziell privilegieren, auf den ersten Blick als befremdlich anmutende Kleinstaaterei. Das Gefühl einer föderalen Fehlentwicklung basiert wohl auch auf einer fast 150 jährigen Tradition der verfassungsrechtlichen Verhütung von innerstaatlichen Differenzierungen in deutschen Bundesstaaten: Erstmals in der gescheiterten Paulskirchenverfassung<sup>4</sup>, sodann in der Verfassung des Deutschen Reichs<sup>5</sup> und in der Weimarer Reichsverfassung<sup>6</sup> finden sich Bestimmungen, die auf eine bundesstaatliche Gleichheit aller Deutschen abzielen.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Im Folgenden wird aus Gründen der Lesefreundlichkeit nur die männliche Wortform verwendet. Es sind jedoch stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint.

<sup>2</sup> *Birnbaum*, „Seehofer pocht auf PKW-Maut“, Tagesspiegel v. 11.08.2013; *Müller*, „Horst und die Maut“, FAZ v. 02.09.2013; *Stölb*, „Schutzzoll für die Unis“, Die ZEIT v. 02.11.2006; *Balzer/Volk*, „Gebührenpflicht für Gäste“, FAZ v. 08.06.2010; *Gillmann*, „Ausländische Studenten sollen zahlen – Grüne brechen ein Tabu“, Handelsblatt v.16.08.2013.

<sup>3</sup> *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2011, S. 36: die Kommunen gliedern sich in 11.442 Gemeinden, 301 Landkreise und 111 kreisfreie Städte.

<sup>4</sup> Siehe § 134 der Paulskirchenverfassung vom 28.03.1849: „Kein deutscher Staat darf zwischen seinen Angehörigen und andern Deutschen einen Unterschied im bürgerlichen, peinlichen und Prozeß-Rechte machen, welcher die letzteren als Ausländer zurücksetzt.“

<sup>5</sup> Artikel 3 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 16.04.1871: „Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Unterthan, Staats-

Eine heute noch geltende Verfassung aus dieser Zeit – die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17. September 1787, welcher sowohl bei den Beratungen zur Paulskirchenverfassung<sup>8</sup> als auch bei denen zum Grundgesetz eine Vorbildwirkung zugeschrieben wird,<sup>9</sup> erlaubt hingegen den US-Bundesstaaten die Differenzierung zwischen Einheimischen und Auswärtigen: Schon 1967 stellte *Theodor Maunz* verwundert fest, dass die USA „ohne Zögern eine bunte Fülle föderaler Differenzierungen auch bei den Rechtspositionen ihrer Bürger aus verschiedenen Gliedstaaten“ zulassen, während solche Differenzierungen in Deutschland „angeprangert, wenn nicht gar der Lächerlichkeit preisgegeben“ würden.<sup>10</sup>

Dieser Befund gilt nicht nur für wohnsitzabhängige Einheimischenprivilegierungen, sondern auch für staatsangehörigkeitsabhängige Privilegierungen, denn Regelungen zur finanziellen Benachteiligung von ausländischen Staatsangehörigen werden in der – auch juristischen<sup>11</sup> – Öffentlichkeit äußerst konträr diskutiert und können in der Bundesrepublik Deutschland durchaus als Reizthema angesehen werden.<sup>12</sup>

Sowohl wohnsitzabhängige als auch staatsangehörigkeitsabhängige Einheimischenprivilegierungen dürften mit den verfassungs- und unionsrechtlichen Gleichheitsrechten in Konflikt geraten, so dass die Frage nach den Rechtfertigungsmöglichkeiten solcher Regelungen in den Mittelpunkt des rechtswissenschaftlichen Interesses rückt. In diesem Zusammenhang gilt es zu beachten, dass finanzielle Einheimischenprivilegierungen nicht nur zu finanziellen Ungleichbehandlungen führen, sondern überwiegend auch auf finanziellen Rechtfertigungserwägungen beruhen: Als Begründung für die Bevorteilung der eigenen Einwohner werden beispielsweise

---

bürger) eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaat als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genuss aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen [...] ist.“

<sup>6</sup> Art. 110 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung vom 11.08.1919: „Jeder Deutscher hat in jedem Lande des Reichs die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst.“

<sup>7</sup> *Sachs*, AöR 108 (1983), 68 (80); *Maunz*, GS Peters, S. 558 f.

<sup>8</sup> *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, Rn. 48 f.

<sup>9</sup> *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, Rn. 50 ff.

<sup>10</sup> *Maunz*, GS Peters, S. 558 (562).

<sup>11</sup> Im sozialrechtlichen Schrifttum wird beispielsweise der Vorschlag zur Einführung einer staatsangehörigkeitsabhängigen Gewährung von Sozialleistungen als „Anregung aus einem unzeitgemäßen und seit 1945 überwundenen Nationalismus“ sowie als „internationalrechtlich anstößig“ abgelehnt: *Eichenhofer/Abig*, Zugang zu steuerfinanzierten Sozialleistungen nach dem Staatsangehörigkeitsprinzip?, S. 63.

<sup>12</sup> Beispielsweise reagierte die SPD als Koalitionspartner der Grünen in Baden-Württemberg auf deren Vorschlag zur Einführung einer Studiengebühr für ausländische Studierende mit starker Ablehnung, siehe *Gillmann*, „Ausländische Studenten sollen zahlen – Grüne brechen ein Tabu“, Handelsblatt v.16.08.2013.

deren – als Teil der jeweiligen Gemeinschaft – schon erbrachten finanziellen Leistungen,<sup>13</sup> ihre geldwerte Wirkung für die Gebietskörperschaft in den Finanzausgleichssystemen<sup>14</sup> oder die ausschließliche Zuständigkeit für die soziale Sicherung der eigenen Einwohner<sup>15</sup> angeführt.

Das Bundesverfassungsgericht begegnet finanziellen Rechtfertigungserwägungen eher skeptisch und vertritt zu deren Zulässigkeit eine wenig aussagekräftige „Regel-Ausnahme-Regel“<sup>16</sup>: „Es ist zwar richtig, daß auch finanzielle Erwägungen sachgerecht und geeignet sein können, den Vorwurf der Willkür zu entkräften. In aller Regel sind jedoch [...] finanzielle Erwägungen und fiskalische Bemühen, Ausgaben zu sparen, für sich genommen nicht als sachgerechte Gründe anzusehen, die eine differenzierende Behandlung verschiedener Personengruppen rechtfertigen könnten.“<sup>17</sup>

Im Hinblick auf die Rechtfertigungsfähigkeit von finanziellen Einheimischenprivilegierungen lässt sich somit feststellen, dass in der Bundesrepublik Deutschland sowohl wohnsitz- und staatsangehörigkeitsabhängige Differenzierungen als auch finanzielle Rechtfertigungserwägungen wenig akzeptiert sind.

Das Ziel dieser Untersuchung ist es daher, die verfassungs- und unionsrechtlichen Rechtfertigungsmöglichkeiten von finanziellen Einheimischenprivilegierungen auf der Bundes-, Landes- und Kommunalebene zu durchleuchten, um die Frage nach der Zulässigkeit von derartigen Regelungen zu beantworten. In Anbetracht des weiten Regelungsbereichs kann die Rechtfertigungsfähigkeit von finanziellen Einheimischenprivilegierungen nicht abstrakt und losgelöst von konkreten Beispielen behandelt werden, sondern erfordert eine regelungsbezogene Untersuchung der existierenden sowie der öffentlich diskutierten Einheimischenprivilegierungen.

## B. Gang der Untersuchung

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die inhaltliche Bestimmung der finanziellen Einheimischenprivilegierungen als Ordnungsbegriff sowie die Darstellung der existierenden und denkbaren Ausformungen von derartigen Regelungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Diese Regelungsbeispiele bilden die Grundlage für die Untersuchung der Rechtfertigungsmöglichkeiten von finanziellen Einheimischenprivilegierungen, so dass im Folgenden nicht mehr zwischen existierenden,

---

<sup>13</sup> Argumentation der Gemeinde im „Musikschulen-Fall“, NVwZ 1997, 620 (621).

<sup>14</sup> Mitteilung des Bremischen Senats vom 15. 09. 2005, Drs. 16/758, [http://www.bremische-buergerschaft.de/drucksachen/127/2694\\_1.pdf](http://www.bremische-buergerschaft.de/drucksachen/127/2694_1.pdf) (abgerufen am 23. 04. 2015).

<sup>15</sup> Argumentation der Bundesregierung vor dem EuGH im Fall „Gerritse“, C-234/01, Rn. 36.

<sup>16</sup> *Osterloh/Nußberger* verwenden die Begrifflichkeit eines „Einerseits – Andererseits“, in: Sachs, GG, Art. 3, Rn. 97.

<sup>17</sup> BVerfGE 19, 76 (84); ähnlich: E 75, 40 (72).