

BVerfG  
2. Senat  
Beschluss vom 02.11.1981  
2 BvR 671/81  
Diese Entscheidung hat Gesetzeskraft.

## **Wasserversorgung - Selbstverwaltungsgarantie und Satzungshoheit**

### **Orientierungssatz**

1. Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser § 35 Abs 1 Halbs 1 und Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser § 35 Abs 2 halten sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung des AGBG § 27 S 3 und sind im übrigen auch in ihrer konkreten Ausgestaltung mit GG Art 28 Abs 2 S 1 vereinbar.

### **Gründe**

I.

- 1 1. Das Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen vom 9. Dezember 1976 (BGBl I S 3317) - AGBG - ermächtigt in § 27 Satz 1 den Bundesminister für Wirtschaft, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit Wasser und Fernwärme "ausgewogen" zu gestalten. Nach § 27 Satz 2 AGBG kann er dabei die Bestimmungen der Verträge einheitlich festsetzen und Regelungen über den Vertragsabschluß, den Gegenstand und die Beendigung der Verträge treffen sowie die Rechte und Pflichten der Vertragspartner festlegen; "hierbei sind die beiderseitigen Interessen angemessen zu berücksichtigen". § 27 Satz 3 AGBG bestimmt, daß die Sätze 1 und 2 der Vorschrift "entsprechend" für Bedingungen öffentlich-rechtlich gestalteter Versorgungs-verhältnisse mit Ausnahme der Regelung des Verwaltungsverfahrens gelten.
- 2 Aufgrund dieser Ermächtigung erließ der Bundesminister für Wirtschaft mit Zustimmung des Bundesrates die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser vom 20. Juni 1980 (BGBl I S 750, ber S 1067) - AVBWasserV -. Diese Verordnung regelt in ihren §§ 2 - 34 den Inhalt der typisierten Vertragsbedingungen, die Wasserversorgungsunternehmen den Verträgen mit ihren Kunden über deren Teilhabe an der öffentlichen Wasserversorgung zugrundelegen dürfen. § 35 AVBWasserV trifft für die öffentlich-rechtliche Versorgung mit Wasser folgende Regelung:
- 3 (1) Rechtsvorschriften, die das Versorgungsverhältnis öffentlich-rechtlich regeln, sind den Bestimmungen dieser Verordnung entsprechend zu gestalten; unberührt bleiben die Regelungen des Verwaltungsverfahrens sowie gemeinderechtliche Vorschriften zur Regelung des Abgabenrechts.
- 4 (2) Bei Inkrafttreten dieser Verordnung geltende Rechtsvorschriften, die das Versorgungsverhältnis öffentlich-rechtlich regeln, sind bis zum 1. Januar 1982 anzupassen.
- 5 2. Die Beschwerdeführerin ist eine bayerische Gemeinde, die die Benutzung ihrer örtlichen Wasserversorgung durch Ortssatzung öffentlich-rechtlich geregelt hat. Sie wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen § 35 Abs 1 Halbsatz 1 und Abs 2 AVBWasserV.
- 6 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die angegriffenen Vorschriften verletzen ihre gemeindliche Satzungshoheit und damit das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art 28 Abs 2 GG. Sie dürfe die zu ihrem Selbstverwaltungsbereich gehörende Aufgabe der örtlichen Wasserversorgung nur noch formell selbst regeln, werde jedoch tatsächlich in die Rolle eines reinen Vollzugsorgans für bundesrechtliche Vorgaben gedrängt, ohne daß ihr Raum für eigenverantwortliche, an den örtlichen Gegebenheiten orientierte Entscheidungen bleibe. Dem Bund fehle ein Recht zu einem derartigen unmittelbaren Durchgriff auf die Gemeinden. Er

habe auch keine Gesetzgebungskompetenz für eine derartige Regelung. Außerdem sei der Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung überschritten.

- 7 Die angegriffenen Vorschriften verstießen schließlich gegen das Übermaßverbot. Das öffentliche Interesse an einer möglichst kostengünstigen, zu weitgehend gleichen Bedingungen erfolgenden Wasserversorgung sei für die öffentlich-rechtlichen Versorgungsverhältnisse durch das Gemeinderecht und das kommunale Abgabenrecht ausreichend sichergestellt; außerdem hätten die meisten bayerischen Gemeinden von Satzungsmustertexten des Bayerischen Staatsministeriums des Innern Gebrauch gemacht. Abgesehen davon müsse die Beschwerdeführerin ernsthaft befürchten, daß die vorgeschriebene Anpassung ihrer Ortssatzung eine stärkere finanzielle Belastung der Verbraucher zur Folge haben werde, da die Zulässigkeit des Benutzungszwanges durch § 3 AVBWasserV eingeschränkt werde. Auch die Regelungen der §§ 10 und 22 AVBWasserV über den Hausanschluß und die Verwendung des Wassers seien sachlich nicht geboten.

II.

- 8 Die Verfassungsbeschwerde ist gemäß Art 93 Abs 1 Nr 4b GG in Verbindung mit § 91 Satz 1 BVerfGG zulässig. Sie ist jedoch in der Sache ohne Erfolgsaussicht.
- 9 1. a) Die den angegriffenen Vorschriften zugrundeliegende Ermächtigung in § 27 Satz 3 AGBG ist formell verfassungsgemäß. Sie verstößt insbesondere nicht gegen das Bestimmtheitsgebot des Art 80 Abs 1 Satz 2 GG. Aus Entstehungsgeschichte, Zusammenhang und Zweck des AGBGesetzes, das auf eine breite rechtspolitische Diskussion zurückging, ergibt sich als hinreichend bestimmter Zweck des § 27 AGBG der Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an einer möglichst sichern, kostengünstigen und zu weitgehend gleichen Bedingungen erfolgenden Wasserversorgung und Energieversorgung einerseits, den Individualinteressen der einzelnen Verbraucher an einer Berücksichtigung ihrer jeweiligen besonderen Bedürfnisse und Wünsche andererseits (vgl Danner, in: Perspektiven der Energiewirtschaft, 1976, S 133f). Das der Gesetzgeber die Fülle der sich dabei ergebenden Einzelprobleme nicht im Rahmen des auf grundsätzliche Fragen beschränkten AGB-Gesetzes behandeln wollte und die Regelung dieser Probleme deshalb dem Ordnungsgeber überließ, ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden.
- 10 Die in § 27 Satz 3 AGBG vorgesehene Einwirkung des Ordnungsgebers auf den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden ist auch durch eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, nämlich durch dessen Zuständigkeit für das Recht der Wirtschaft (Art 74 Nr 11 GG) sowie für die Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung und die Sicherung der Ernährung (Art 74 Nr 17 GG) gedeckt. Der Begriff "Recht der Wirtschaft" ist in einem weiteren Sinn zu verstehen (BVerfGE 5, 25 (28f); 29, 402 (409)). Hierzu gehören jedenfalls alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen (BVerfGE 8, 143 (149)). Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Art 74 Nr 11 GG bieten keinen Anhalt, die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf Gesetze zu beschränken, die lediglich organisatorischen Inhalt haben oder nur die Rechtsbeziehungen der in Art 74 Nr 11 GG einzeln aufgeführten Wirtschaftszweige regeln (BVerfGE 4, 7 (13)). Vielmehr begründet diese Bestimmung die Zuständigkeit des Bundes auch für solche Regelungen der wirtschaftlichen Betätigung als solcher, die sich auf die Verteilung von Trinkwasser und Brauchwasser, einem der elementarsten Güter des wirtschaftlichen Bedarfs in einem dichtbesiedelten Land, beziehen, ohne daß es auf die Rechtsform ankäme, in der diese Betätigung im einzelnen stattfindet. Auch der Betrieb einer örtlichen Wasserversorgung durch eine Gemeinde in öffentlich-rechtlicher Form unter Erhebung von Nutzungsgebühren ist wirtschaftliche Betätigung in diesem weiteren Sinne. Die Gestaltung der Bedingungen für die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser und Brauchwasser dient im übrigen auch der Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung und der Sicherung der Ernährung, gehört also zu einem Bereich, für den nach Art 74 Nr 17 GG eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes besteht. Die politische Entscheidung, daß insoweit eine bundesein-

heitliche Regelung zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erforderlich sei, läßt keine grundsätzlich unrichtige Auffassung des in Art 72 GG gezogenen Rahmens erkennen und ist im übrigen der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht entzogen (vgl BVerfGE 2, 213 (224)). Die Kompetenz der Länder zur Regelung von Verfassung und Organisation kommunaler Einrichtungen wird von § 27 Satz 3 AGBG nicht berührt, da in dieser Vorschrift die Regelung des Verwaltungsverfahrens ausdrücklich ausgenommen ist.

- 11 § 27 Satz 3 AGBG verstößt auch nicht gegen das Bundesstaatsprinzip. Dieses verbietet dem Bund nicht den Erlass von Rechtsnormen, die Geltung für die Gemeinden haben. Die Gemeinden sind vielmehr an alle Gesetze und Verordnungen des Bundes, die dieser im Rahmen der ihm von der Verfassung zugewiesenen Gesetzgebungskompetenzen erläßt, ebenso gebunden wie an landesgesetzliche Regelungen (vgl BVerfGE 56, 298 (311)).
- 12 b) § 27 Satz 3 AGBG ist auch materiell mit der Selbstverwaltungsgarantie des Art 28 Abs 2 Satz 1 GG vereinbar. Diese Verfassungsbestimmung gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Gesetzliche Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung sind damit vereinbar, wenn und soweit sie den Kernbereich der Selbstverwaltung unangetastet lassen.
- 13 In welchem Umfang die Satzungshoheit der Gemeinden zu dem unantastbaren Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gehört, ist hier nicht abschließend zu entscheiden. § 27 Satz 3 AGBG ermächtigt den Ordnungsgeber nur zu Einschränkungen der Rechtsetzungshoheit aller öffentlich-rechtlichen Körperschaften unterhalb des Bundes in einem sachlich eng begrenzten Bereich und konkretisiert insoweit den von Art 28 Abs 2 Satz 1 GG vorausgesetzten rechtsstaatlichen Grundsatz, daß autonomes Satzungsrecht von vornherein durch das staatliche (höherrangige) Recht begrenzt und gebunden ist (vgl Stern, in: BK, Art 28, Rdnr 108). Bei der Frage der Zulässigkeit derartiger Einschränkungen ist von Belang, daß dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden hier das im Sozialstaatsprinzip verankerte Recht des Staates gegenübersteht, unangemessene Benachteiligungen der auf die Nutzung der öffentlichen Wasserversorgung angewiesenen Bürger bei der Gestaltung der Versorgungsverhältnisse zu verhindern. Dieses Spannungsverhältnis ist, ohne daß es zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde einer Festlegung im einzelnen bedarf, dahin aufzulösen, daß den Gemeinden das Satzungsrecht für ihre Wasserversorgungseinrichtungen von vornherein nur insoweit zusteht, als dies mit den durch die allgemeinen staatlichen Gesetze gezogenen Grenzen für die Ausgestaltung der Versorgungsverhältnisse vereinbar ist (vgl Stern, in: BK, Art 28, Rdnr 119, 164).
- 14 Die Regelung des § 27 Satz 3 AGBG ist hiernach verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie soll, wie sich aus Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Zusammenhang ergibt, lediglich sicherstellen, daß die allgemeinen materiell-rechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Bedingungen für die Wasserversorgung der Bürger auch bei öffentlich-rechtlichen Versorgungsverhältnissen entsprechende Anwendung finden, um wegen der weitgehenden Organisationsfreiheit der Versorgungsträger auf diesem Gebiet sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen zu vermeiden. Eine solche Anwendung von Grundsätzen des materiellen Schuldrechts auf öffentlich-rechtliche Sonderverbindungen, insbesondere verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse, war seit langem in der Rechtsprechung anerkannt, und zwar gerade im Bereich der kommunalen Wasserversorgung (vgl BGHZ 17, 191 (192f); 59, 303ff); der Gesetzgeber hat insoweit nunmehr eine ausdrückliche Regelung getroffen. Einer solchen wirtschaftsrechtlichen Regelung, die eine bestimmte Wirtschaftsbetätigung als solche ohne Rücksicht auf den Unternehmensträger erfaßt, sind auch die Gemeinden ohne weiteres unterworfen (vgl Stern, in: BK, Art 28, Rdnr 164 mwNachw). Dies gilt unabhängig davon, ob sie von einer Regelung in ihrer privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Betätigung betroffen werden. Ein Anspruch darauf, sich durch öffentlich-rechtliche Ausgestaltung kommunaler Versorgungsbetriebe Immunitätsprivilegien gegenüber den sonst für solche Be-

triebe geltenden Gesetzen zu verschaffen, steht den Gemeinden aus Art 28 Abs 2 GG nicht zu.

15

2. Die angegriffenen Vorschriften des § 35 AVBWasserV halten sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung und sind im übrigen auch in ihrer konkreten Ausgestaltung mit Art 28 Abs 2 Satz 1 GG vereinbar. Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorschriften seien für den mit der Ermächtigung verfolgten Zweck weder erforderlich noch geeignet, ist offensichtlich unbegründet. Selbst wenn die meisten Gemeinden, wie die Beschwerdeführerin andeutet, schon freiwillig Regelungen getroffen haben sollten, die nach ihrer Auffassung mehr oder weniger sachgerecht und einheitlich sind, würde dies nichts daran ändern, daß solche Regelungen rechtlich bisher nicht überall gewährleistet waren. Der allgemeine Rahmen des Gemeinderechts und des Kommunalabgabenrechts reichte nach der Wertung des Gesetzgebers und Ordnungsgebers hierfür gerade nicht aus. Im übrigen beurteilt die Beschwerdeführerin die Sachgerechtigkeit der einschlägigen Regelungen offenbar anders als der Ordnungsgeber. Dessen Wertungen, Sachabwägungen und Zielvorstellungen auf dem Gebiet der Versorgungspolitik und Verbraucherpolitik, insbesondere seine Auffassungen über die Angemessenheit, Ausgewogenheit und Billigkeit der Versorgungsbedingungen, sind jedoch vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich nicht zu überprüfen. Anhaltspunkte dafür, daß die Regelung des § 35 AVBWasserV evident unsachgemäß wäre und deshalb gegen das vom Staat auch gegenüber den Gemeinden zu beachtende Willkürverbot verstieße (dazu vgl BVerfGE 26, 228 (244)), sind nicht erkennbar. Insbesondere ist nicht ersichtlich, daß der von der Ermächtigung bezweckte Ausgleich zwischen dem Allgemeininteresse an einer möglichst sicheren, kostengünstigen und zu weitgehend gleichen Bedingungen erfolgenden Wasserversorgung einerseits und den Individualinteressen der Verbraucher andererseits durch die angegriffenen Vorschriften nicht erreicht werden könnte. Selbst wenn die vorgeschriebene Anpassung der bisherigen Satzungsbestimmungen über den Benutzungszwang an § 3 AVBWasserV, wie die Beschwerdeführerin befürchtet, eine finanzielle Mehrbelastung der Verbraucher zur Folge hätte, würde dieser Nachteil nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Wertung des Ordnungsgebers durch die größere individuelle Dispositionsfreiheit der Abnehmer und die ökonomischere Ausschöpfung der verfügbaren Wasserressourcen ausgeglichen (vgl BRDrucks 196/1/80, S 3). Der Ordnungsgeber hat schließlich auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen Ermächtigungszweck und den zu dessen Erreichung eingesetzten Mitteln gewahrt (vgl BVerfGE 8, 274 (310)). Die Beschränkung der Anpassungspflicht auf eine den sonstigen Bestimmungen der Verordnung "entsprechende" Gestaltung läßt ausreichend Raum für solche Abweichungen, die durch die öffentlich-rechtliche Natur der Versorgungsverhältnisse sachlich geboten sind. Daß die hierdurch sowie durch § 35 Abs 1 Halbsatz 2 AVBWasserV inhaltlich und formell eingeschränkte Begrenzung der kommunalen Satzungshoheit in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem angestrebten Gesetzeszweck mehr stände, ist nicht ersichtlich. Dies gilt auch für die Vorschriften über den Hausanschluß (§ 10 AVBWasserV) und über die Verwendung des Wassers (§ 22 AVBWasserV): Nach § 10 Abs 6 AVBWasserV können die Gemeinden abweichende Regelungen über das Eigentum am Hausanschluß und die daraus folgenden Pflichten zur Herstellung, Unterhaltung, Änderung, Abtrennung und Beseitigung beibehalten; Regelungen über die Verwendung des Wassers, die im wesentlichen den § 22 AVBWasserV entsprechen, sind schon in § 13 Abs 2 und § 16 der bisherigen Wasserabgabebesatzung der Beschwerdeführerin enthalten, die insoweit mit der Mustersatzung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern übereinstimmt.