

§ 2 Einnahmen des Staates (FORTSETZUNG)

3. Vorzugslasten (Beiträge, Gebühren)

Gebühren und Beiträge werden erhoben, um einen Aufwand zu kompensieren, der der Verwaltung entsteht, weil sie dem Einzelnen zurechenbare Vorteile gewährt, etwa nach Durchführung einer Prüfung eine Genehmigung erteilt oder eine vom Abgabenschuldner verursachte Beeinträchtigung beseitigt. Gebühren werden für konkrete Benutzungen erhoben, Beiträge für eine abstrakte Nutzungsmöglichkeit. Aus diesem Grund sind „Studiengebühren“ abgabensystematisch eigentlich Studienbeiträge.

Hinweise zum Thema Studienbeiträge: *Haug*, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einführung von Studiengebühren, *WissR* 33 (2000), 1; *Kramer/Mai*, Das Hochschulstudium und seine Kosten, *WissR* 38 (2005), 313; *Kronthaler*, Gestaltungsmöglichkeiten und Grenzen bei der Einführung von Studienbeiträgen, *WissR* 39 (2006), 276; *Sporleder-Geb/Stüber*, Studiengebühren im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung und der aktuellen Diskussion, *RdJB* 2005, 395; *Waldhoff*, Studiengebühren im Bundesstaat, *JuS* 2005, 391.

Eine solche systemimmanente Rechtfertigung ist etwa bei Vorzugslasten (Beiträge, Gebühren) gegeben, da diese lediglich einen staatlichen Aufwand kompensieren bzw. staatlich gewährte Vorteile abschöpfen.¹

Für Vorzugslasten gilt wie für alle Eingriffe das *Übermaßverbot*. Das Kostendeckungsprinzip ist demgegenüber nach hM nur einfachgesetzlich, nicht hingegen verfassungsrechtlich gewährleistet. Allerdings bedarf es stets eines hinreichenden Zurechnungsgrundes, der bei Vorzugslasten in dem gewährten Vorteil liegt. Übersteigt die Gebührenhöhe abstrakt die im Großen und Ganzen anfallenden Kosten deutlich, übernimmt sie verfassungswidrig die Funktion einer Steuer.

Eine *soziale Staffelung* der Gebühren oder Beiträge (häufig z. B. nach dem Einkommen der Eltern gestaffelte Kindergartenbeiträge) ist zulässig, solange die Deckungslücke aus dem staatlichen Haushalt geschlossen wird. Unzulässig wäre hingegen eine umverteilende Vorzugslast, bei der finanziell Leistungsfähige über den erlangten Vorteil hinaus belastet werden. Denn es besteht kein besonderer Belastungsgrund, warum die soziale Aufgabe gerade von anderen Leistungsempfängern (z. B. Eltern von Kindern im Kindergarten) und nicht von der Allgemeinheit aus (leistungsgerecht erhobenen) Steuermitteln finanziert werden soll.²

4. Sonderabgaben

Lenkungs-, Finanzierungs-, Ausgleichs- und sonstige Sonderabgaben: Hier zu finden sind insbesondere die „klassischen“ Umweltabgaben, da Sonderabgaben eine bestimmte Per-

¹ BVerfGE 108, 186 (216); 108, 1 (17); 97, 332 (345); 93, 319 (343 f.); 92, 91 (115).

² Siehe BVerfGE 97, 332 ff.

sonengruppen wegen eines Verhaltens belasten, das unerwünscht ist, aber nicht verboten werden soll. Oftmals werden daher umweltbelastende Tätigkeiten mit einer Abgabe belastet, die der Refinanzierung einer bestimmten Aufgabe des Umweltschutzes dient. Aber auch in anderen Bereichen, etwa zur Finanzierung von Förderregimes im Agrarbereich, wurden Sonderabgaben geschaffen.

Sonderabgaben werfen auch die größten verfassungsrechtlichen Probleme auf. Insbesondere Finanzierungs-sonderabgaben werden von der Rechtsprechung nur unter engen Voraussetzungen zugelassen: Die Verfassung legt den Gesetzgeber zwar nicht auf einen abschließenden Katalog bestimmter Abgabetypen fest, begrenzt jedoch den Gestaltungsspielraum bei der Erfindung neuer Finanzierungsquellen unter finanzverfassungsrechtlichen und grundrechtlichen Gesichtspunkten nicht unerheblich. Die Finanzverfassung enthält in den Art. 105 ff. GG ein differenziertes und austariertes System der steuerlichen Gesetzgebungszuständigkeiten und der Aufkommensverteilung, das nicht durch die Einführung beliebiger neuer Abgabetypen gestört werden darf. Nichtsteuerliche Abgaben müssen sich danach durch eine besondere sachliche Rechtfertigung von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden. Daneben ist die Belastungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) der Abgabepflichtigen zu beachten, die bereits als Steuerschuldner zur Finanzierung von Gemeinwohlaufgaben herangezogen werden, so dass eine weitere Belastung mit Abgaben eines besonderen Anknüpfungspunktes bedarf (etwa BVerfGE 108, 1 [17]; 93, 319 [343]; 78, 249 [267 ff.]). Eine solche systemimmanente Rechtfertigung ist etwa bei Vorzugslasten (Beiträge, Gebühren) gegeben, da diese lediglich einen staatlichen Aufwand kompensieren bzw. staatlich gewährte Vorteile abschöpfen.

Wenn der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisiert (Fondswirtschaft), ist schließlich der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 1 GG) berührt. Dieser Grundsatz soll gewährleisten, dass das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung, -entscheidung und -kontrolle durch Parlament und Regierung unterworfen wird, soll also das öffentliche Finanzgebaren in demokratische Verantwortlichkeits- und Kontrollmechanismen integrieren. Daher fordert das BVerfG mit Recht eine weitgehende haushaltsrechtliche Information und Dokumentation der Aufkommensverwendung einer Sonderabgabe.³

Vor diesem Hintergrund erscheinen vor allem so genannte Finanzierungs-sonderabgaben problematisch, die einer begrenzten Personengruppe zur Finanzierung einer bestimmten Sachaufgabe auferlegt werden. Finanzierungs-sonderabgaben sollen nach inzwischen beständiger Rechtsprechung nur dann zulässig sein, wenn

- der Gesetzgeber mit der Abgabenerhebung einen *besonderen Sachzweck* verfolgt, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht,
- eine *von der Allgemeinheit abgrenzbare und homogene Gruppe* belastet wird, der eine besondere *Finanzierungsverantwortung* obliegt,
- und das Aufkommen einer *gruppennützigen Verwendung* zugeführt wird.⁴

Ergibt sich die Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen praktisch ausschließlich aus Zweck und Wirkung staatlicher Förderungsmaßnahmen zugunsten dieser Gruppe, so muss der rechtfertigende Gruppennutzen *evident* sein.

³ BVerfGE 108, 186 (219); 93, 319 (342 ff.).

⁴ Siehe eingehend BVerfGE 110, 370 (387 ff.); 108, 186 (214 ff.); 101, 141 (147 ff.); 93, 319 (342 f.); 92, 91 (113 ff.); 91, 186 (201 ff.); 82, 159 (178 ff.); 78, 249 (266 ff.); 67, 256 (274 ff.); 55, 274 (306 ff.).

Bei gruppenspezifischen Werbemaßnahmen hat das BVerfG dies mit Recht verneint: Die rechtlich vorstrukturierte Abgrenzbarkeit einer Gruppe und besondere Sachnähe sind *für sich genommen* „nicht ohne Weiteres geeignet, eine spezielle Finanzierungsverantwortung im Hinblick auf eine staatlich organisierte Absatzförderung von land- und ernährungswirtschaftlichen Produkten in ihrer Gesamtheit zu begründen. Gruppengenomienität und Sachnähe müssen inhaltlich derart qualifiziert sein, dass sie geeignet sind, einen rechtfertigenden Zusammenhang mit einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Aufgabe herzustellen. Dies ist bei der Abgabe nach dem Absatzfondsgesetz nicht der Fall. [...] Verfassungsrechtlich zulässige agrar- und ernährungspolitische Ziele sowie mögliche positive Effekte staatlicher Werbemaßnahmen für einen bestimmten Wirtschaftszweig reichen allein für einen greifbaren Gruppennutzen zur Rechtfertigung einer Finanzierung durch Sonderabgaben statt durch Steuern gerade nicht aus. Dies gilt auch deshalb, weil es für die Vermutung eines Mehrwerts staatlich organisierter im Vergleich mit privatwirtschaftlicher Werbung keine hinreichenden Anhaltspunkte gibt.“⁵

Beispiele aus der jüngeren Rechtsprechung:

- BVerfGE 110, 370 – Klärschlammfonds
- BVerfGE 113, 128 – Solidarfonds Abfallrückführung
- BVerfGE 122, 316 – Absatzfonds der Land- und Ernährungswirtschaft
- BVerfGE 123, 132 – Holzabsatzfonds
- BVerfGE 135, 155 – Filmförderfonds
- BVerfGE 136, 194 – Deutscher Weinfonds; OVG Koblenz, AUR 2011, 224 und DVBl 2010, 1442 – Deutscher Weinfonds⁶.

Beispielfall:

Nach Maßgabe des Baseler Abfallverbringungsübereinkommens⁷ und der EG-Abfallverbringungsverordnung⁸ obliegt der Bundesrepublik Deutschland eine Garantenstellung für die Rückführung illegal ins Ausland verbrachter (gefährlicher) Abfälle. Der Bundesgesetzgeber hat diese Vorgaben vor allem durch das Abfallverbringungs-gesetz (AbfVerbrG)⁹ umgesetzt. Um die öffentliche Hand von der Steuer-Finanzierung einer Rückführung illegal ins Ausland verbrachter Abfälle (§ 6 Abs. 3 AbfVerbrG) zu entlasten¹⁰, wurde nach § 8 Abs. 1 S. 1 bis S. 5 AbfVerbrG als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts der „Solidarfonds Abfallrückführung“ errichtet, der die Rückführungskosten bis zur Höhe einer gesetzlichen Kappungsgrenze zu tragen hat. Die Leistungen und Verwaltungskosten des Solidarfonds werden nach Maßgabe des § 8 Abs. 1 S. 6 AbfVerbrG durch „Mitgliedsbeiträge“ finanziert, die von Abfallexporteurern bei der gesetzlich vorgeschriebenen Notifizierung einer grenzüberschreitenden Abfallverbringung erhoben werden. Diese „Beiträge“ werden nach Art und Menge der zu verbringenden Abfälle bemes-

⁵ BVerfGE 122, 316.

⁶ Mit Anmerkungen von *Gerhard*, DVBl 2010, 1446; *Ritter*, NVwZ 2011, 405; *Selmer*, JuS 2015, 1050.

⁷ Baseler Übereinkommen v. 22. 3. 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (BGBl. II 1994, 2703).

⁸ Verordnung (EWG) des Rates Nr. 259/93 v. 1. 2. 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (ABIEG 1993 Nr. L 30, 1).

⁹ G v. 30. 9. 2004 über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen = Art. 1 AusführungsG zum Basler Übereinkommen (BGBl. I 1994, 2771). Im Folgenden zitiert in der vor dem 25. 10. 2005 geltenden Fassung.

¹⁰ Zum Charakter als reines Finanzierungs-, nicht Umweltschutzinstrument siehe *Ute Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000, S. 42 f.

sen. Diese Heranziehung der legalen Exporteure zur Finanzierung der Kosten illegaler Abfallverbringungen ist dabei weder völker- noch europarechtlich vorgesehen.

A wird als (legal handelnder) Abfallexporteur zur Abgabe herangezogen und wehrt sich hiergegen auf dem Klagewege. Es sei nicht hinnehmbar, dass er als ehrlicher Exporteur nunmehr auch die Leistungen „krimineller Abfallbarone“ quersubventionieren solle. Er klagt erfolglos vor den Verwaltungsgerichten und erhebt nunmehr Verfassungsbeschwerde.

Lösung:

Der Zweite Senat des BVerfG hat mit Urteil vom 6. Juli 2005 die Abfallverbringungsabgabe zum „Solidarfonds Abfallrückführung“ für verfassungswidrig erklärt¹¹.

I. Maßstab

Finanzierungs Sonderabgaben sind nach gefestigter Rechtsprechung, an die das BVerfG auch mit seiner vorliegenden Entscheidung anknüpft, nur unter engen Voraussetzungen zulässig¹². Die Verfassung legt den Gesetzgeber zwar nicht auf einen abschließenden Katalog bestimmter Abgabentypen fest, begrenzt jedoch den Gestaltungsspielraum bei der Erfindung neuer Finanzierungsquellen unter finanzverfassungsrechtlichen und grundrechtlichen Gesichtspunkten nicht unerheblich. Die Finanzverfassung enthält in den Art. 105 ff. GG ein differenziertes und austariertes System der steuerlichen Gesetzgebungszuständigkeiten und der Aufkommensverteilung, das nicht durch die Einführung beliebiger neuer Abgabentypen gestört werden darf. Nichtsteuerliche Abgaben müssen sich danach durch eine besondere sachliche Rechtfertigung von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden. Daneben ist die Belastungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG)¹³ der Abgabepflichtigen zu beachten, die bereits als Steuerschuldner zur Finanzierung von Gemeinwohlaufgaben herangezogen werden, so dass eine weitere Belastung mit Abgaben eines besonderen Anknüpfungspunktes bedarf¹⁴. Eine solche systemimmanente Rechtfertigung ist etwa bei Vorzugslasten (Beiträge, Gebühren) gegeben, da diese lediglich einen staatlichen Aufwand kompensieren bzw. staatlich gewährte Vorteile abschöpfen¹⁵. Wenn der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisiert, ist schließlich der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 1 GG) berührt. Dieser Grundsatz soll gewährleisten, dass das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung, -entscheidung und -kontrolle durch Parlament und Regierung unterworfen wird, soll also das öffentliche Finanzgebahren in demokratische Verantwortlichkeits- und Kontrollmechanismen integrieren¹⁶. Daher fordert das BVerfG mit Recht eine weitgehende haushaltsrechtliche Information und Dokumentation der Aufkommensverwendung einer Sonderabgabe¹⁷.

¹¹ BVerfGE 113, 128 ff.

¹² Stellv. zum Folgenden BVerfGE 110, 370 (387 ff.); 108, 186 (214 ff.); 101, 141 (147 ff.); 93, 319 (342 f.); 92, 91 (113 ff.); 91, 186 (201 ff.); 82, 159 (178 ff.); 78, 249 (266 ff.); 67, 256 (274 ff.); 55, 274 (306 ff.).

¹³ Hierzu allgemein BVerfGE 84, 239 (268 ff.); 9, 291 (297 ff.); *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, 1977, 151 ff.

¹⁴ BVerfGE 108, 1 (17); 93, 319 (343); 78, 249 (267 ff.).

¹⁵ BVerfGE 108, 186 (216); 108, 1 (17); 97, 332 (345); 93, 319 (343 f.); 92, 91 (115).

¹⁶ Vgl. hierzu allgemein RhPfVerfGH, NVwZ-RR 1998, 1 (2); *Christoph Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2000, 86 ff.; *Werner Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, 85 ff., 269 ff., 488 ff.; *Gunnar Folke Schuppert*, VVDStRL 42 (1984), 216 (220 ff.).

¹⁷ BVerfGE 108, 186 (219); 93, 319 (342 ff.).

II. Anwendung

Unter diesen Voraussetzungen hatte das BVerfG zunächst zu prüfen, wie der „Mitgliedsbeitrag“ zum Solidarfonds Abfallrückführung nach § 8 Abs. 1 S. 6 AbfVerbrG zu qualifizieren ist (1.) und ob die gesetzliche Regelung einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält (2.).

1. Qualifikation der Abfallverbringungsabgabe:

Bei den „Mitgliedsbeiträgen“ (§ 8 Abs. 1 S. 6 AbfVerbrG) handelt es sich offensichtlich nicht um eine Steuer i. S. des Art. 105 GG, da die Abgabe nicht der Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf dient, sondern ihr Aufkommen dem Solidarfonds zur Deckung seiner Leistungen und Verwaltungskosten zufließt. Auch eine Rechtfertigung als Vorzugslast kam nicht in Betracht, da es hierfür an einer staatlichen Gegenleistung an die Abgabepflichtigen fehlt. Dass der Staat durch seine Garantienstellung für die Rückführung illegaler Abfalltransporte erst die Voraussetzungen schafft, unter denen der (wirtschaftlich vorteilhafte) Export von Abfällen völker- und europarechtlich möglich ist, begründet keinen Vorzug, der als Leistung an die Exporteure darstellbar wäre¹⁸. Verbleiben der Bundesrepublik Deutschland als Garantiegeberin Kosten durch die Rückführung illegaler Abfalltransporte, für die kein Ersatz beim Störer erlangt werden kann, handelt es sich allein um das der Allgemeinheit zuzuordnende Risiko von Rechtsverletzungen im Rahmen grenzüberschreitender Kooperation auf dem Gebiet des Umweltschutzes¹⁹. Qualifiziert rechtswidriges – hier grundsätzlich sogar strafbares (§ 326 Abs. 2 StGB) – und damit isolierbares Verhalten Einzelner verhindert eine Vorteilszurechnung zur gesamten (Berufs)Gruppe. Schon aus diesem Grund war auch die vom BVerfG in seiner Wasserpfennig-Entscheidung aktivierte – in der vorliegenden Entscheidung aber nicht angesprochene – Legitimation als Vorteilsabschöpfungsabgabe²⁰ auf den Solidarfonds nicht übertragbar. Im Übrigen scheidet eine Beschreibung des staatlichen Garantiesystems als den Transporteuren gewährter Vorteil daran, dass es an einer Verfügungsbefugnis des Staates über ein Gemeinschaftsgut fehlt, da sich private Abfalltransporte auf Güter und Dienstleistungen beziehen, die grundsätzlich – und anders als etwa des Grundwasser - der privaten Verfügungsbefugnis unterstehen.

2. Verfassungswidrigkeit als Finanzierungsabgabe:

War danach die Abfallverbringungsabgabe als Finanzierungsabgabe zu qualifizieren, konnte sie unter Zugrundelegung der dargestellten Anforderungen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung letztlich nicht standhalten. Das Aufkommen der Sonderabgabe erfolgte nämlich erkennbar nicht zum Nutzen der Gruppe der Abgabepflichtigen. Die Beitragspflicht nach § 8 Abs. 1 Satz 6 AbfVerbrG bemisst sich nach Art und Menge der notifizierten Abfallmengen²¹, während der Leistungsfall des Solidarfonds gerade die Kosten illegaler - nicht notifizierter und daher auch nicht durch eine Sicherheitsleistung nach § 7 AbfVerbrG gedeckter - Abfallverbringung betrifft. Legal notifizierende Exporteure werden also letztlich zur Finanzierung der Folgen *fremden* Fehlverhaltens herangezogen. Das individuelle (kriminelle) Fehlverhalten kann aber, so das BVerfG mit Recht, nicht zum Risiko einer bestimmten Berufsgruppe gemacht werden. Hierin liegt im

¹⁸ So aber *Koch*, NVwZ 2005, 1153 (1155); *ders.*, in: Festschr. Selmer, 2004, 769 (788); *Koch/Reese*, DVBl. 1997, 85 (87).

¹⁹ Insoweit entspricht die Argumentation des BVerfG auch der bereits zuvor vom EuGH geäußerten Auffassung. Siehe EuGH, Rs. C-389/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, I-2001 (2034 f.), Tz. 35 ff.

²⁰ BVerfGE 93, 319 (345 ff.).

²¹ Vgl. auch EuGH, Rs. C-389/00 (Kommission/Deutschland), Slg. 2003, I-2001 (2035), Tz. 36.

Übrigen auch keine Abkehr von dem in der Entscheidung zum Klärschlammmentschädigungsfonds beschrittenen Weg²². Die dort finanzierten Risiken betreffen nicht zwangsläufig ein „Fehlverhalten“ einzelner Klärschlammmentsorger, sondern typische Risiken der Klärschlammaufbringung, die sich auch bei rechtmäßigem Verhalten aktualisieren können und daher der Gemeinschaft der Entsorger als solidarisch zu tragende Last aufgebürdet werden dürfen.

5. Sonstige Abgabetypen sui generis (z. B. UMTS-Versteigerungserlöse)

Ausgangspunkt der telekommunikationsrechtlichen Frequenzversteigerung ist eine Knappheit an verfügbaren Frequenzen. Sind für die behördliche Frequenzzuteilungen (§ 55 TKG) nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden oder sind für bestimmte Frequenzen mehrere Anträge gestellt, kann die Bundesnetzagentur – mit Organzuständigkeit der Präsidentenkammer (§ 132 Abs. 3 Satz 1 TKG) – anordnen, dass der Zuteilung der Frequenzen ein Vergabeverfahren nach Maßgabe näher von der Bundesnetzagentur festzulegenden Bedingungen voranzugehen hat (§ 55 Abs. 9 TKG). § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG ermächtigt die Bundesnetzagentur in diesem Fall, nach Anhörung der betroffenen Kreise ein Versteigerungsverfahren nach § 61 Abs. 5 TKG oder ein Ausschreibungsverfahren nach § 61 Abs. 6 TKG (so genannter „beauty contest“) durchzuführen. Für beide Verfahren, Versteigerung und Ausschreibung, gilt die gemeinsame und einheitliche Zielbestimmung des § 61 Abs. 4 Satz 1 TKG, wonach mit dem Vergabeverfahren festgestellt werden soll, „welcher oder welche der Antragsteller am besten geeignet sind, die zu vergebenden Frequenzen effizient zu nutzen.“

Die Nutzung einer beliebigen Frequenz stellt daher zunächst die Ausübung von individuellen Freiheitsgrundrechten (namentlich der Berufsfreiheit) dar.²³ Der Bereitstellung einer Frequenz korrespondiert keine spezifische staatliche Leistung. Der mit der Konstituierung eines öffentlichen Verteilungsregimes und der Verknappung der zur Verfügung stehenden Frequenzen einhergehende Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) lässt sich im Hinblick auf die damit verfolgten Ziele rechtfertigen, eine effiziente und störungsfreie Nutzung der Frequenzen zu gewährleisten (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 TKG).²⁴ In Frage steht daher nicht die Notwendigkeit einer rechtlichen Verteilungsordnung, sondern die Versteigerung als konkreter Verteilungsmodus. Hiergegen bestehen aber gewichtige Einwände:

- Das Regulierungsziel der Wettbewerbsförderung (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG) wird durch einen Bieterwettbewerb in Frage gestellt, der künstlich die Preise offene Höhen treibt und hierdurch die künftigen Akteure am Markt auf wenige exzeptionell finanzstarke Unternehmen reduziert. Das Regulierungsziel der Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG) wird beeinträchtigt, da der immense Finanzbedarf zur Refinanzierung der Versteigerungskosten den Unternehmen erhebliches Kapitel entzieht, das für einen Ausbau der Netzinfrastruktur nicht mehr zur Verfügung steht. In besonderem Maße wird die das gesetzliche Regulierungsziel der Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG) beeinträchtigt, da die Versteigerung zwangsläufig zu einer Verteuerung der Preise für Endkunden führt.
- Fließen Ersteigerungserlöse dem allgemeinen Staatshaushalt zu, so tragen die Gewinner der Versteigerung durch eine Sonderlast zur Finanzierung allgemeiner

²² So aber *Michael Kloepfer*, ZUR 2005, 479 (481).

²³ Etwa *Koenig*, Die Versteigerung der UMTS-Lizenzen auf dem Prüfstand des deutschen und europäischen Telekommunikationsrechts, K&R 2001, S. 41 (43).

²⁴ *F. Becker*, Die Versteigerung der UMTS-Lizenzen: Eine Neuartige Form der Allokation von Rechten, Die Verwaltung 35 (2002), S. 1 (6 f.); *Ritgen*, Versteigerung von Funkfrequenzen und Vergabe von Telekommunikationslizenzen, AöR 127 (2002), S. 351 (375 f.).

Staatsaufgaben bei. Sie leisten also einen doppelten Finanzierungsbeitrag sowohl als Steuerzahler als auch als Schuldner des Versteigerungserlöses. Damit bestehen gegenüber Versteigerungen, die dem Betroffenen ohne korrespondierendem Aufwand auf der Seite des Staates zusätzliche Kosten auferlegen, strukturgleiche verfassungsrechtliche Bedenken wie gegen die so genannte „Verleihungsgebühr“:²⁵ Der Staat errichtet eine monetäre Barriere, die den Zugang zur Freiheitsentfaltung drosselt und die Gleichheit der Steuerbürger in Frage stellt; an die Stelle rechtsstaatlicher Rationalität gemeinwohlverpflichteter Eingriffsrechtfertigung tritt die Maxime der Gewinnmaximierung. Die Formenbindung der Finanzverfassung wird unterlaufen, wenn neben Steuern, Vorzugslasten und Kreditaufnahme in erheblichem Umfang neue Finanzquellen erschlossen werden.

Lesehinweis: *Rüdiger Breuer*, Verfassungsrecht und Versteigerungsverfahren nach § 11 Telekommunikationsgesetz, in: Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, 2001, S. 25 ff.

²⁵ Mit Recht kritisch zu dieser *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: J. Isensee/ders. (Hrsg.), HStR V, 3. Aufl. (2007), § 119, Rn. 37.