

Le i t s a t z

zum Urteil des Zweiten Senats vom 28. März 2002

- 2 BvG 1/01 -

- 2 BvG 2/01 -

Art. 106 Abs. 3 GG verteilt Einnahmen, deren Rechtsqualität feststeht. Nichtsteuerliche Einnahmen können sich auch durch außergewöhnlich hohe Erträge, wie sie herkömmlich nur bei Steuern anfallen, nicht in steuergleiche Einnahmen verwandeln.



Im Namen des Volkes

**In den Verfahren
über die Anträge festzustellen:**

- I. 1. Der Bund hat dadurch gegen die verfassungsmäßigen Rechte der Länder aus Art. 106 GG verstoßen, dass er sich weigert, die Ländergesamtheit zu 50 v.H. an den Erlösen zu beteiligen, die durch den Zuschlag vom 18. August 2000 in der Versteigerung der UMTS/IMT-2000-Lizenzen auf der Grundlage des § 11 Abs. 4 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) erzielt wurden;

hilfsweise:

Der Bund verstößt gegen die verfassungsmäßigen Rechte der Länder aus Art. 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG, indem er sich weigert, in Revisionsverhandlungen mit den Ländern über die Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 2000 einzutreten, die UMTS-Erlöse als "laufende Einnahmen" des Bundes im Sinne des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG anzuerkennen und die Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 2000 zu Gunsten der Länder zu revidieren;

2. § 11 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vom 25. Juli 1996 (BGBl I S. 1120) ist insoweit wegen Verstoßes gegen Art. 106 GG verfassungswidrig, als die Norm keine Regelung über die hälftige Beteiligung der Länder am Erlös aus Versteigerungs- und Ausschreibungsverfahren von Telekommunikationslizenzen enthält;

hilfsweise:

§ 1 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) vom 23. Juni 1993 (BGBl I S. 944, 977), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 (BGBl I S. 2552), ist, soweit diese Vorschrift die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern im Jahre 2000 regelt, wegen Verstoßes gegen Art. 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG verfassungswidrig,

Antragstellerinnen: 1. Landesregierung Baden-Württemberg, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Staatsministerium, Richard-Wagner-Straße 15, 70184 Stuttgart,

2. Hessische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Staatskanzlei, Bierstadter Straße 2, 65189 Wiesbaden

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Stefan Koriath,
Donaustraße 16, 81679 München -

Antragsgegnerin: Bundesregierung, vertreten durch den Bundeskanzler,
Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Ulrich Häde,
Bergstraße 146, 15230 Frankfurt (Oder) -

- 2 BVG 1/01 -

II. 1. Der Bund hat dadurch gegen die verfassungsmäßigen Rechte der Länder aus Art. 106 GG verstoßen, dass er sich weigert, die Ländergesamtheit zu 50 v.H. an den Erlösen zu beteiligen, die durch den Zuschlag vom 18. August 2000 in der Versteigerung der UMTS/IMT-2000-Lizenzen auf der Grundlage des § 11 Abs. 4 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) erzielt wurden;

hilfsweise:

Der Bund verstößt gegen die verfassungsmäßigen Rechte der Länder aus Art. 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG, indem er sich weigert, in Revisionsverhandlungen mit den Ländern über die Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 2000 einzutreten, die UMTS-Erlöse als "laufende Einnahmen" des Bundes im Sinne des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG anzuerkennen und die Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 2000 zu Gunsten der Länder zu revidieren;

2. § 11 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vom 25. Juli 1996 (BGBl I S. 1120) ist insoweit wegen Verstoßes gegen Art. 106 GG verfassungswidrig, als die Norm keine Regelung über die hälftige Beteiligung der Länder am Erlös aus Versteigerungs- und Ausschreibungsverfahren von Telekommunikationslizenzen enthält;

hilfsweise:

§ 1 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) vom 23. Juni 1993 (BGBl I S. 944, 977), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 (BGBl I S. 2552), ist, soweit diese Vorschrift die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern im Jahre 2000 regelt, wegen Verstoßes gegen Art. 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG verfassungswidrig,

Antragstellerin: Bayerische Staatsregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Franz-Josef-Strauß-Ring 1, 80539 München

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Stefan Koriath,
Donaustraße 16, 81679 München -

Antragsgegnerin: Bundesregierung, vertreten durch den Bundeskanzler,
Bundeskanzleramt, 11012 Berlin -

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Ulrich Häde,
Bergstraße 146, 15230 Frankfurt (Oder) -

- 2 BVG 2/01 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 5. März 2002 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Die Hauptanträge in den Normenkontrollverfahren (I. 2. und II. 2.) werden verworfen, die Hauptanträge in den Bund-Länder-Streitverfahren (I. 1. und II. 1.) sowie alle Hilfsanträge (I. 1. und 2. und II. 1. und 2.) werden zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Anlass der Verfahren ist die Versteigerung von Lizenzen für das Universal Mobile Telecommunication System (UMTS) im Sommer 2000, bei der 99,3682 Milliarden DM Erlöse erzielt wurden. Diese Einnahmen hat der Bund gegen den Willen der antragstellenden Länder in vollem Umfang vereinnahmt und zur Tilgung eigener Schulden verwendet. Die Bund-Länder-Streitigkeiten und die abstrakten Normenkontrollverfahren haben die Frage der finanzverfassungsrechtlichen Ertragszuständigkeit für die Erlöse, hilfsweise deren finanzausgleichsrechtliche Relevanz zum Gegenstand.

1

I.

1. Rechtsgrundlage der Versteigerung der Mobilfunklizenzen ist § 11 Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 25. Juli 1996 (BGBl I S. 1120). Die Antragstellerinnen greifen diese Regelung im Normenkontrollverfahren an. Die Vorschrift lautet: 2

§ 11 Vergabeverfahren nach der Beschränkung der Anzahl der Lizenzen 3

(1) Ist die Anzahl der Lizenzen nach § 10 beschränkt, kann die Regulierungsbehörde nach Anhörung der betroffenen Kreise das Versteigerungsverfahren nach Absatz 4 oder das Ausschreibungsverfahren nach Absatz 6 durchführen. Die Entscheidung über die Wahl des Verfahrens sowie die Festlegungen und Regeln für die Durchführung der Verfahren nach Absatz 4 oder 6 sind im Amtsblatt der Regulierungsbehörde zu veröffentlichen. 4

(2) Die Vergabe der Lizenzen erfolgt nach § 8, nachdem das in Absatz 4 geregelte Verfahren durchgeführt worden ist, es sei denn, dieses Verfahren ist nicht geeignet, die Regulierungsziele nach § 2 Abs. 2 sicherzustellen. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt der zu lizenzierenden Telekommunikationsdienstleistung für die Öffentlichkeit bereits eine Lizenz ohne Durchführung eines Versteigerungsverfahrens erteilt worden ist oder ein Antragsteller als Lizenznehmer oder ein Nutzer der zu lizenzierenden Dienstleistung für die im Rahmen der Lizenzvergabe zuzuteilenden Frequenzen eine gesetzlich begründete Präferenz geltend machen kann. Die Vergabe von Frequenzen für die Funkanbindung von Teilnehmeranschlüssen erfolgt ausschließlich im Wege der Ausschreibung. 5

(3) Ist zu erwarten, daß durch ein erfolgreiches Gebot nach Absatz 4 oder durch eine erfolgreiche Bewerbung nach Absatz 6 ein chancengleicher Wettbewerb auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt der lizenzpflichtigen Telekommunikationsdienstleistung gefährdet wird, können die jeweiligen Unternehmen von dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Die berechtigten Interessen der jeweiligen Unternehmen an der Anwendung neuer Technologien sind angemessen zu berücksichtigen. 6

(4) Mit dem Versteigerungsverfahren soll festgestellt werden, welcher oder welche der Bieter am besten geeignet sind, die ersteigerten Funkfrequenzen effizient für das Angebot der zu lizenzierenden Telekommunikationsdienstleistung für die Öffentlichkeit zu nutzen. Die Regulierungsbehörde bestimmt vor Durchführung des Versteigerungsverfahrens unter Beachtung von § 47 und der auf Grund dieser Vorschrift erlassenen Rechtsverordnung, 7

1. die von einem Bieter zu erfüllenden fachlichen und sachlichen Mindestvoraussetzungen für die Zulassung zum Versteigerungsverfahren, 8

2. den sachlich und räumlich relevanten Markt, für den die ersteigerten Funkfrequenzen unter Beachtung des Frequenznutzungsplans verwendet werden dürfen, 9

3. die Lizenzbestimmungen einschließlich des räumlichen Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung und seiner zeitlichen Umsetzung sowie die zu beachtenden Frequenznutzungsbestimmungen der künftigen Lizenz,	10
4. die von einem Bieter für die Aufnahme der Telekommunikationsdienstleistung zu ersteigernde Grundausstattung an Funkfrequenzen, sofern eine solche erforderlich ist.	11
Die Regulierungsbehörde legt ferner die Regeln für die Durchführung des Versteigerungsverfahrens im einzelnen fest; diese müssen objektiv, nachvollziehbar und diskriminierungsfrei sein und die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen berücksichtigen. Die Regulierungsbehörde kann ein Mindestgebot für die Teilnahme am Versteigerungsverfahren festsetzen.	12
(5) Ist das Versteigerungsverfahren nach Absatz 4 zur Lizenzvergabe nicht geeignet, erfolgt die Vergabe der Lizenzen nach dem Ausschreibungsverfahren nach Absatz 6.	13
(6) ...	14
(7) ...	15
Der mit dem Hilfsantrag im Normenkontrollantrag angegriffene § 1 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) vom 23. Juni 1993 lautet in der ab 1. Januar 2000 geltenden Fassung (BGBl I S. 944, 977):	16
Vom Aufkommen der Umsatzsteuer stehen dem Bund 1998 vorab 3,64 vom Hundert und ab 1999 5,63 vom Hundert des Umsatzsteueraufkommens als Ausgleich für die Belastungen auf Grund eines zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten zu; bei einer Steuersatzerhöhung oder Steuersatzsenkung wird im Jahr ihres Wirksamwerdens der ab 1999 geltende vom Hundert-Satz in dem der Erhöhung oder Senkung entsprechenden Umfang verringert oder erhöht. Vom verbleibenden Aufkommen der Umsatzsteuer stehen den Gemeinden ab 1998 2,2 vom Hundert zu. Vom danach verbleibenden Aufkommen der Umsatzsteuer stehen dem Bund 50,5 vom Hundert und den Ländern 49,5 vom Hundert zu. In den Umsatzsteueranteilen der Länder ist jeweils ein Anteil von 5,5 vom Hundert-Punkten für Umschichtungen zugunsten der Länder zum Ausgleich ihrer zusätzlichen Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs enthalten. Dieser Anteil wird ab 1998 auf der Grundlage der Geschäftstatistik des Bundesamtes für Finanzen so an die Entwicklung der Leistungen nach den §§ 62 bis 78 des Einkommensteuergesetzes in der jeweils geltenden Fassung angepaßt, daß diese zu 74 vom Hundert vom Bund und zu 26 vom Hundert von den Ländern getragen werden. Zum Ausgleich der Kindergelderhöhung zum 1. Januar 2000 verringert sich ab 1. Januar 2000 der Anteil des Bundes nach Satz 3 um 0,25 vom Hundert-Punkte und erhöht sich der Anteil der Länder nach Satz 3 um 0,25 vom Hundert-Punkte. Der in Satz 4 genannte Anteil wird ab 1. Januar 2000 um 0,25 vom Hundert-Punkte erhöht. Bei einer Steuersatzerhöhung oder Steuersatzsenkung	17

wird im Jahr ihres Wirksamwerdens der in den Sätzen 6 und 7 genannte vom Hundert-Punkte-Satz in dem der Erhöhung oder Senkung entsprechenden Umfang verringert oder erhöht. Diese Aufteilung der Umsatzsteuer gilt jeweils für alle Beträge, die während der Geltungsdauer des Beteiligungsverhältnisses vereinnahmt oder erstattet werden.

2. Die Präsidentenkammer der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post entschied am 10. Mai 1999 durch Allgemeinverfügung, die Vergabe von UMTS-Lizenzen wegen der hierfür nur begrenzt zur Verfügung stehenden Frequenzen im Versteigerungsverfahren durchzuführen. Die Laufzeit der Lizenzen beträgt 20 Jahre. 18

Die Regeln für die Durchführung der Versteigerung wurden am 18. Februar 2000 bekannt gegeben. Die Versteigerung fand zwischen dem 31. Juli und 18. August 2000 statt. Im ersten Abschnitt wurden zwölf Frequenzblöcke à zwei Mal fünf MHz (gepaart) für insgesamt 98.807.200.000,- DM, im zweiten Abschnitt fünf Blöcke à fünf MHz (ungepaart) für Beträge zwischen 73,6 Millionen und 122,7 Millionen DM versteigert. Letztere haben auf den Erwerb der Lizenzen keinen Einfluss; sie dienen in erster Linie asymmetrischen Übertragungen. Die Regulierungsbehörde erteilte am 6. September 2000 sechs Bietern die Lizenzen. 19

3. Der Finanzminister des Landes Baden-Württemberg übersandte am 30. Januar 2001 zugleich im Namen seines bayerischen und hessischen Kollegen dem Bundesfinanzminister ein Gutachten seines nunmehrigen Prozessbevollmächtigten der Antragstellerinnen. Danach müssten die Länder an den Versteigerungserlösen beteiligt werden. 20

4. Der Bundesfinanzminister trat der Forderung der Antragstellerinnen entgegen. 21

II.

1. Die Antragstellerinnen haben die aus dem Rubrum ersichtlichen Anträge gestellt und tragen zu deren Begründung vor: 22

a) Bund und Länder müssten an den Versteigerungserlösen in entsprechender Anwendung des Art. 106 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 GG in Form geteilter Ertragshoheit beteiligt werden. Die Versteigerungserlöse seien Erträge einer nichtsteuerlichen Abgabe, die nach den für Verleihungsgebühren in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsätzen finanzverfassungsrechtlich zulässig sei. Art. 106 GG enthalte für die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern abschließende und detaillierte Bestimmungen der Ertragshoheit. Entsprechende Vorschriften für die Ertragsverteilung bei Gebühren und anderen nichtsteuerlichen Abgaben fehlten im Grundgesetz. Die Lücke müsse durch eine ergänzende Interpretation der Verfassung geschlossen werden, die vor allem der finanzverfassungsrechtlichen Funktion und Bedeutung der Gebühren gerecht werde. 23

Die geläufige, zu Verwaltungs- und Benutzungsgebühren entwickelte Auffassung gehe dahin, dass die Ertragshoheit dem Verwaltungsträger zustehe, der die gebüh-

renpflichtige Leistung erbringe. Die Ertragshoheit folge der Verwaltungshoheit für die Sachmaterie nach Art. 83 ff. GG. Da die Gebührenerhebung der Vorteilsabschöpfung und Aufwandsüberwälzung diene, müsse diejenige Körperschaft erhebungs berechtigt sein, die den Vorteil zugewendet und den Aufwand getätigt habe.

Die Versteigerungserlöse überstiegen den Verwaltungsaufwand des Bundes bei weitem. Sinn der Gebühr sei hier allein die Vorteilsabschöpfung auf Seiten der Lizenznehmer. Es sei kein Gesichtspunkt ersichtlich, warum eine Vorteilsabschöpfung dieses Ausmaßes zwingend an die Verwaltungszuständigkeit geknüpft werden müsse. 25

Die Länder hätten jedenfalls Anspruch auf eine Veränderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilungsquote (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG). 26

Der Erlös aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen stelle - gemessen am sonstigen jährlichen Gebührenaufkommen des Bundes - eine beträchtliche Mehreinnahme des Bundes dar. Eine finanzielle Schiefelage zu Lasten der Ländergesamtheit entstehe zudem durch die zu erwartenden negativen Auswirkungen der Lizenzvergabe auf die Steuereinnahmen der Länder. Schwer prognostizierbar sei dabei allerdings die Auswirkung der UMTS-Erlöse auf das Umsatzsteueraufkommen. Anderes gelte für die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Zumindest in den Anfangsjahren ergäben sich wegen der Abschreibungsmöglichkeiten der Lizenznehmer bei Körperschaft- und bei Gewerbesteuer erhebliche Steuermindereinnahmen. Dadurch verringere sich auch das den Ländern aus diesen Steuern zufließende Aufkommen (Art. 106 Abs. 3, Abs. 5 und Abs. 6 Satz 4 GG). Insgesamt fielen die Steuerausfälle weit überproportional den Ländern und Kommunen zur Last. 27

Die Versteigerungserlöse seien "laufende Einnahmen". Einnahmen seien tatsächlich zufließende Geldleistungen, die das Geldvermögen des Empfängers vermehrten. Laufend seien Einnahmen, denen eine periodische Erfassbarkeit, Kontinuität und Vorhersehbarkeit zukomme. Hierzu rechneten grundsätzlich Abgaben; steuerliche Einnahmen, auch wenn sie nur einmalig anfielen, bildeten den Prototyp laufender Einnahmen der grundgesetzlichen Steuerstaatlichkeit. 28

b) Der Bundesgesetzgeber habe es unterlassen, der verfassungsgebundenen geteilten Ertragshoheit Rechnung zu tragen und entsprechende Regelungen in § 11 TKG vorzusehen. 29

§ 1 FAG verstoße gegen Art. 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG, weil die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern für das Jahr 2000 die Vereinnahmung von knapp 100 Milliarden DM durch den Bund nicht berücksichtige, obwohl diese Bundeseinnahme deckungsquotenrelevant sei und zu massiven Verschiebungen der Deckungsquoten zu Gunsten des Bundes führe. 30

2. Die Antragsgegnerin tritt den Anträgen entgegen. 31

Der Bund habe die Versteigerungserlöse als zulässige nicht-steuerliche Abgaben 32

eigener Art in rechtmäßiger Weise erzielt. Die Länder hätten keinen Anspruch auf Beteiligung. Nach den Regeln der Finanzverfassung stehe das Aufkommen nichtsteuerlicher Abgaben dem Hoheitsträger zu, dem die entsprechenden Verwaltungsaufgaben oblägen. Der Bund habe hier Gesetzgebungsbefugnis (Art. 73 Nr. 7 GG) und Verwaltungszuständigkeit (Art. 86, Art. 87f GG) inne.

Die Höhe der Erträge könne nicht über die Ertragshoheit entscheiden, weil bereits vor Erhebung einer Abgabe feststehen müsse, wem deren Ertrag zufließe. Die andernfalls erforderliche Festlegung entsprechender Grenzmarken bliebe willkürlich und könne daher verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. 33

Bei den UMTS-Versteigerungserlösen handele es sich um in dieser Form einmalige und deshalb gerade nicht um laufende Einnahmen im Sinne von Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG. 34

3. Die Sächsische Staatsregierung unterstützt den Rechtsstandpunkt der Antragstellerinnen. 35

B.

Das Begehren der Antragstellerinnen bleibt insgesamt ohne Erfolg. 36

I.

1. Die Hauptanträge in den Bund-Länder-Streitigkeiten auf Beteiligung der Ländergesamtheit mit 50 v.H. an den Versteigerungserlösen sind nicht begründet. 37

Für eine geteilte Ertragszuständigkeit in Bezug auf die UMTS-Versteigerungserlöse fehlt die verfassungsrechtliche Grundlage. Die Beteiligten streiten um die Aufteilung, nicht hingegen um die grundsätzliche Berechtigung, diese Erlöse überhaupt zu erzielen. Ihre genaue rechtliche Einordnung als nichtsteuerliche Einnahme ist deshalb für die Entscheidung des Verfassungsrechtsstreits unerheblich. 38

a) Art. 106 und Art. 107 GG grenzen die Ertragszuständigkeiten für Steuern und Finanzmonopole im Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie im Verhältnis zwischen den Ländern untereinander ab. Für Einnahmen, die nicht aus Steuern oder Finanzmonopolen stammen, bei denen vielmehr ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe oder Tätigkeit besteht, folgt die Ertragszuständigkeit mangels anderweitiger Regelung grundsätzlich der jeweiligen Verwaltungszuständigkeit für die Sachaufgabe, für die die Abgabe erhoben wird. Für den Sachbereich der Telekommunikation kommt dem Bund gemäß Art. 73 Nr. 7 GG die Gesetzgebungszuständigkeit und gemäß Art. 87f GG die Verwaltungszuständigkeit zu. 39

b) Die von den Antragstellerinnen geforderte Aufteilung der Ertragshoheit findet in der vom Grundgesetz entfaltenen finanzverfassungsrechtlichen Ordnung keine Stütze. 40

Die Art und vor allem die Höhe der erzielten Versteigerungserlöse können zwar die Frage aufwerfen, ob sich derartige nichtsteuerliche Einnahmen des Bundes noch in die Abgabensystematik des Grundgesetzes einfügen. Es kann aber nicht die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts sein, die Erlöse zwischen Bund und Ländern durch analoge Rechtsanwendung von Verfassungsvorschriften zu verteilen (vgl. BVerfGE 67, 256 <288>). 41

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes bildet eine in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung. Sie ist auf Formenklarheit und auf Formenbindung angelegt. Diese Prinzipien erschöpfen sich nicht in einer lediglich formalen Bedeutung. Sie sind selbst Teil der funktionsgerechten Ordnung eines politisch sensiblen Sachbereichs und verwirklichen damit ein Stück Gemeinwohlgerechtigkeit. Zugleich fördern und entlasten sie den politischen Prozess, indem sie ihm einen festen Rahmen vorgeben. Innerhalb dieses verfassungsrechtlichen Rahmens ist der politische Prozess frei und vermag sich nach seinen eigenen Regeln und Bedingungen zu entfalten. Der Rahmen selbst indes stellt eine Grenze dar, die der einfache Gesetzgeber nicht überschreiten darf. Für Analogieschlüsse, die notwendig zu einer Erweiterung oder Aufweichung dieses Rahmens führen würden, findet sich in diesem Bereich kein rechtlicher Grund (vgl. BVerfGE 67, 256 <288 f.>). 42

Die in den Art. 104a bis Art. 108 GG enthaltenen finanzverfassungsrechtlichen Normen sind einer der Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes. Sie sollen eine Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt; Bund und Länder müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, dass sie die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben leisten können (vgl. Art. 104a Abs. 1 GG). Dabei kommt der strikten Beachtung der finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern eine überragende Bedeutung für die Stabilität der bundesstaatlichen Verfassung zu. Weder der Bund noch die Länder können über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen; Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern wären auch nicht mit Zustimmung der Beteiligten zulässig. Dies hat das Bundesverfassungsgericht gerade für die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Finanzwesens stets bekräftigt (z. B. BVerfGE 55, 274 <300 f.> m.w.N.). 43

c) Die Versuche der Antragstellerinnen, die Versteigerungserlöse dem Steuerbegriff des Art. 106 Abs. 3 GG als vergleichbar anzunähern oder sie gar den dort behandelten Steuerarten unmittelbar zuzurechnen, vermögen nicht zu überzeugen. Art. 106 Abs. 3 GG verteilt Einnahmen, deren Rechtsqualität feststeht. Nichtsteuerliche Einnahmen können sich auch durch außergewöhnlich hohe Erträge, wie sie herkömmlich nur bei Steuern anfallen, nicht in steuergleiche Einnahmen verwandeln. Dies liefe dem oben dargestellten Formprinzip des Art. 106 GG zuwider. Sollte sich allerdings in Zukunft erweisen, dass neuartige Einnahmequellen mit bedeutsamen Erträgen das von Art. 106 GG zu Grunde gelegte Verteilungssystem sprengen, könnte der verfassungsändernde Gesetzgeber gefordert sein. Es war und ist den Antragstellerinnen 44

unbenommen, entsprechende Gesetzesinitiativen auf den Weg zu bringen, wenn ihnen der dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung unterbreitete Sachverhalt einen dafür hinreichenden Anlass bietet.

2. Das mit den Hilfsanträgen in den Bund-Länder-Streitigkeiten verfolgte Begehren bleibt ebenfalls ohne Erfolg. 45

Die Antragstellerinnen machen insoweit geltend, der Bund müsse gemäß Art. 106 Abs. 4 GG mit den Ländern in Revisionsverhandlungen über die Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 2000 eintreten und die UMTS-Erlöse als "laufende Einnahmen" des Bundes im Sinne des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG anerkennen sowie die Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 2000 zu Gunsten der Länder revidieren. Mit dieser Beschränkung des Antrags auf die Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 2000 und damit in die Vergangenheit gerichtet stellt sich die Frage, ob es sich um "laufende Einnahmen" handelt und wie sie bei der Festsetzung der Bundes- und Länderanteile an der Umsatzsteuer zu berücksichtigen sind. Art. 106 Abs. 4 GG ist nicht auf ein Kalenderjahr in der Vergangenheit, sondern auf Entwicklungen in die Zukunft angelegt. Ob mit Blick auf die nach dem Telekommunikationsgesetz grundsätzlich eröffnete und bereits wiederholt verwirklichte Möglichkeit der Versteigerung nach dessen § 11 Abs. 2 und 4 Versteigerungserlöse als laufende Einnahmen für eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu berücksichtigen sein werden, hat der Senat nicht zu entscheiden. 46

II.

1. Die auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des § 11 TKG gerichteten Normenkontrollanträge sind unzulässig. 47

§ 11 TKG regelt das Vergabeverfahren für Mobilfunklizenzen nach der Beschränkung der Anzahl. Die Antragstellerinnen machen insoweit eine verfassungswidrige Unvollständigkeit der Norm geltend, weil sie keine Regelung über die hälftige Beteiligung der Länder am Erlös aus Versteigerungs- und Ausschreibungsverfahren von Telekommunikationslizenzen enthält. Es ist aber nichts dafür ersichtlich, dass die Vorschrift deshalb unvollständig wäre, weil eine Bestimmung der Ertragshoheit an den Erlösen einer durchgeführten Versteigerung fehlt. Für die Verfassungsmäßigkeit der Vergabe oder der Erteilung von Lizenzen spielt die Regelung der Ertragshoheit an den hierfür erzielten Erlösen keine Rolle. Ob sie überhaupt über lediglich klarstellende Vorschriften hinaus geregelt werden könnte, kann offen bleiben. 48

2. Die auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit des § 1 Abs. 1 FAG gerichteten Hilfsanträge sind unbegründet. 49

Der Senat hat mit Urteil vom 11. November 1999 entschieden, dass das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 23. Juni 1993 in seiner gegenwärtigen Fassung als Übergangsrecht fortgilt, längstens bis zum 31. Dezember 2004, und bis zu diesem Zeitpunkt nur dann, wenn der Gesetzgeber rechtzeitig - spätestens bis zum 31. Dezember 2002 - die nach Maßgabe der Gründe notwendigen 50

verfassungskonkretisierenden und verfassungsergänzenden allgemeinen Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens und für den Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen (Art. 106, Art. 107 GG) bestimmt (BVerfGE 101, 158).

Die überraschend hohen UMTS-Erlöse berühren die im Urteil vom 11. November 1999 festgelegten Anforderungen an ein der Finanzverfassung des Grundgesetzes entsprechendes Finanzausgleichsgesetz nicht. Seine Verfassungswidrigkeit beruht darauf, dass es die in Art. 106 und Art. 107 GG für die gesetzliche Ausgestaltung der Finanzverfassung vorgegebenen Maßstäbe nicht mit hinreichender Deutlichkeit bestimmt. Das gilt auch für das Finanzausgleichsgesetz in seiner durch das Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 geänderten Fassung. Die UMTS-Versteigerungserlöse geben keine Veranlassung für eine Neubestimmung der vom Bundesverfassungsgericht bindend festgelegten Maßstäbe für den verfassungsrechtlichen Auftrag des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG.

51

Die Antragstellerinnen machen die Verfassungswidrigkeit des § 1 Abs. 1 FAG in der durch Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 (BGBl I S. 2552) geregelten Fassung geltend, weil es der Gesetzgeber darin unterlassen habe, die UMTS-Versteigerungserlöse bei der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern zu berücksichtigen. Mangels Revisionsanspruchs für die Vergangenheit könnte gegenüber der damaligen Abwägung beim Entscheidungsausspruch keine Änderung zu Gunsten der Antragstellerinnen eintreten. Das gilt umso mehr, als auch sonst kein rechtliches Instrumentarium bereitsteht, um die in der Vergangenheit liegenden und in der Höhe unvorhergesehenen Versteigerungserlöse in den Finanzausgleich einzu beziehen.

52

Limbach	Sommer	Jentsch
Hassemer	Broß	Osterloh
Di Fabio		Mellinghoff

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 28. März 2002 - 2 BvG 1/01

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. März 2002 - 2 BvG 1/01 - Rn. (1 - 52), http://www.bverfg.de/e/gs20020328_2bvg000101.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2002:gs20020328.2bvg000101