

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
1. Teil	
Die Grundlagen des Versteigerungsverfahrens	
<i>1. Kapitel</i>	
Die Ausgangslage	
A. Das Anwendungsfeld von Versteigerungen	21
I. Gegenstand von Versteigerungen: Knappe Gemeinschaftsgüter	23
II. Verteilungsordnungen für knappe Gemeinschaftsgüter als Staatsaufgabe	24
III. Begrenzung des potentiellen Anwendungsfeldes von Versteigerungen	26
B. Versteigerungen im Kontext anderer Vergabeverfahren	27
I. Der Kanon klassischer Vergabeverfahren	28
1. Materielle Auswahlverfahren	28
2. Formale Auswahlverfahren	30
II. Rechtliche und ökonomische Kritik der klassischen Vergabeverfahren	31
1. Rechtliche Kritik	31
2. Ökonomische Kritik	32
III. Versteigerung als Ausprägung der Ökonomisierung des Vergabeverfahrens	34
C. Das mikroökonomische Versteigerungskonzept	35
I. Wirkungsweise des Auktionsmechanismus im Allgemeinen	36
II. Anwendbarkeit des Auktionsmechanismus auf öffentlich-rechtliche Verteilungsordnungen	37
1. Möglichkeit der Regulierung durch Versteigerung	38

2. Bedeutung des Auktionsdesigns für den Erfolg einer Versteigerung	39
a) Grundformen des Versteigerungsdesigns	40
b) Störung des Auktionsmechanismus durch Marktversagen	41
c) Versteigerungsdesign als Instrument zum Verhindern von Marktversagen	42
D. Rechtliche Grundlagen und Ablauf einer regulativen Versteigerung	44
I. Die Versteigerungsregelung im TKG	44
1. Anwendungsbereich	44
2. Vergabe knapper Mobilfunklizenzen	45
a) Lizenzbeschränkung	45
b) Vergabeverfahren	45
aa) Versteigerungsverfahren (§ 11 Abs. 4 TKG)	46
bb) Ausschreibungsverfahren (§ 11 Abs. 6 TKG)	46
c) Verfahrensabschluss	47
3. Versteigerungserlös	48
II. Mögliche Variationen der gesetzlichen Regelung	49
III. Ablauf einer Versteigerung	50
1. Verfahrensvorbereitung	50
a) Festlegen der Regulierungs- und Vergabeziele	51
b) Entwicklung von Regelungsstrategien	51
c) Festlegen des Regelungsrahmens	52
2. Gebotsabgabe	52
3. Verfahrensabschluss	53

2. Teil

Verfassungsrechtliche Fragen der Regulierung durch Versteigerungen 55

A. Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes	55
B. Versteigerungen im Vergleich mit den klassischen Vergabeverfahren	56

2. Kapitel

Versteigerungen als Verwaltungsverfahren 58

A. Anforderungen des Demokratieprinzips an modernes Verwaltungshandeln und die Kompensation von Legitimationsdefiziten	59
I. Anforderungen des Demokratieprinzips an die Verwaltungstätigkeit	59
II. Kompensation von Demokratiedefiziten durch Akzeptanz, Partizipation und Effizienz?	61
B. Vereinbarkeit von Versteigerungen mit den Legitimationsanforderungen des Demokratieprinzips	63
I. Unzulässigkeit rechtlicher Bindungen	64
II. Bestehen unzulässige faktische Bindungen?	65

3. Kapitel

Versteigerungen als Auswahlmechanismus 66

A. Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Verteilungsordnung	67
I. Grundrechtsdogmatischer Rahmen	67
II. Teilhaberechte	69
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	70
2. Gefestigte verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung	72
3. Schlussfolgerungen: Bedeutung von Sachgerechtigkeit und Zumutbarkeit ...	73
III. Schutzpflichten	75
B. Verfassungsmäßigkeit der Auswahl durch Versteigerung	77
I. Verfassungsmäßigkeit gegenleistungsabhängiger Vergabeentscheidungen	78
1. Ist der Preis zulässiges Differenzierungskriterium?	78
a) Das ökonomische Steuerungskonzept	79
aa) Markttheorie und Allokationswirkung	79
bb) Kollusion und „Fluch des Gewinners“	80
b) Gefahr von Fehlallokationen	81
c) Keine Chancengleichheit bei Handel mit staatlichen Erlaubnissen	82

2. Schließt die Kollision von Regulierungsinteressen mit fiskalischen Interessen die Zulässigkeit von Versteigerungen aus?	86
a) Vertikaler Interessenausgleich im Vergabeverfahren	86
b) Der Staat als <i>persona oeconomica</i>	87
c) Bändigung der Staatsgewalt durch Verfahrensformalisierung	88
d) Konsequenzen für die gerichtliche Kontrolle von Versteigerungen	89
3. Sind klassische Vergabeverfahren mildere Mittel?	89
II. Verfassungsmäßigkeit der Versteigerung von Mobilfunklizenzen	91
1. Regulierungsziele des TKG	91
2. Sachgerechtigkeit bei Chancengleichheit aller Bewerber	92
a) Effiziente Frequenznutzung	93
aa) Auslegung als Frequenzeffizienz	93
bb) Sachgerechtigkeit von Versteigerungen	94
b) Chancengleicher Wettbewerb	94
aa) Rechtliche Einkleidung des Einwandes	95
bb) Marktversagen durch Marktmacht (Monopole und Kartelle)	96
cc) Marktversagen durch ruinösen Wettbewerb	97
c) Nutzerinteressen, insbesondere Verbraucherpreise	98
aa) Rechtliche Einkleidung des Einwandes	99
bb) Unabhängigkeit des Preises von historischen Kosten	99
d) Belange kleinerer und mittlerer Unternehmen (§ 11 Abs. 4 S. 4 TKG) ...	100
aa) Auslegung der Norm	100
(1) Politische Zielvorgabe ohne Regelungsgehalt?	100
(2) Abwägungserheblicher Belang	101
bb) Verfahrenstechnische Umsetzung von Privilegierungen	102
e) Zusammenfassung	103
III. Schlussfolgerungen: Möglichkeiten und Grenzen	103
1. Notwendige ökonomische Rahmenbedingungen	104
a) Wirtschaftliche Nutzbarkeit	104
b) Wettbewerbsmarkt nach Vergabe	106
2. Notwendige und mögliche Regulierungsziele	107
a) Vergabe an die wirtschaftlichsten Bewerber	107
b) Weitere Regulierungsziele	107

3. Rechtsform einer Versteigerungsregelung	109
a) Verfassungsrechtlicher Maßstab	109
b) Rechtsqualität und Bestimmtheit von Versteigerungsnormen	110

4. Kapitel

Versteigerungen als staatliche Einnahmequelle 111

A. Verfassungsmäßigkeit der Erhebung von Versteigerungserlösen	112
I. Versteigerungserlös als nicht-steuerliche Abgabe	113
II. Verfassungsrechtlicher Rahmen für nicht-steuerliche Einnahmen	114
1. Nicht-steuerliche Abgaben und der Grundsatz des Steuerstaates	115
a) Quantitative oder qualitative Begrenzungen nicht-steuerlicher Abgaben?	115
b) Keine finanzverfassungsrechtlichen Begrenzungen für nicht-steuerliche Abgaben	115
c) Rechtfertigungsbedürftigkeit nicht-steuerlicher Abgaben	117
2. Rechtfertigungsanforderungen an nicht-steuerliche Abgaben	119
a) Begriffsorientierte Ansätze	119
b) Prinzipienorientierter, begriffsunabhängiger Ansatz	120
c) Kritik und Stellungnahme	121
aa) Unerheblichkeit verfassungsfester Abgabekategorien	122
bb) Rechtfertigungsanforderungen aus der Schutz- und Begrenzungsfunktion	124
cc) Jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	126
3. Zusammenfassung: Verfassungsrechtlicher Rahmen nicht-steuerlicher Abgaben	127
III. Rechtfertigung der Erhebung von Versteigerungserlösen	127
1. Grundsatz der bundesstaatlichen Finanzordnung	128
a) Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Versteigerungserlösen mit der bundesstaatlichen Finanzordnung	129
b) Formelle Abgrenzung zur Steuer	130
c) Materielle Abgrenzung zur Steuer (besondere Leistung)	130
d) Exkurs: Wann besteht eine abgabentaugliche staatliche Leistung?	131
aa) Kostenverantwortlichkeit und Vorteilsausgleich als Anknüpfungspunkte	131

bb) Alternative oder kumulative Rechtfertigung? – Rechtfertigungsdogmatik von Verleihungsgebühren	132
cc) Überlassen von Gemeinschaftsgütern zur Nutzung als abgabentaugliche Leistung?	133
(1) Abgabenfeindlichkeit: Rechtsverleihung ist Verkauf von Freiheit	133
(2) Abgabenfreundlichkeit: Rechtsverleihung ist Teilhabe	134
(3) Abgabentauglichkeit bei freiheitserweiternder Rechtsverleihung	135
(a) Ökonomischer Wert von Rechtsverleihungen	135
(b) Ausschließlichkeit der Nutzung als besondere Leistung	137
dd) Ergebnis des Exkurses	138
2. Grundsatz der Belastungsgleichheit	138
a) Sachliche Rechtfertigung von Finanzierungsungleichheit	138
b) Wirtschaftlicher Wert und Marktwert des Sondervorteils	139
c) Probleme marktwertgleicher Abgaben	140
aa) Risiko überbelastender Erlöse	140
bb) Risikominimierungen	141
cc) Restrisiko und gerichtliche Kontrolle	142
3. Grundsatz des parlamentarischen Budgetrechts	143
a) Bedeutung des Budgetrechts	143
b) Zweckbindungen und Sondervermögen	144
c) Zweckbindung von Versteigerungserlösen	145
B. Versteigerungserlöse im Finanzausgleich	146
I. Finanzausgleichssystematik	147
II. Vertikale Ertragsverteilung	149
1. Ertragskompetenz bei Vorzugslasten	150
2. Ertragskompetenz bei Versteigerungserlösen	151
a) Geteilte Ertragskompetenz	151
b) Ungeteilte Ertragskompetenz	152
III. Störung des bundesstaatlichen Finanzgleichgewichts durch Versteigerungserlöse?	153
1. Voraussetzungen eines Revisionsanspruchs	154
2. Rechtsfolgen des Revisionsanspruchs	155
3. Mehrbelastungsausgleich	156

3. Teil

**Rechtsfragen der Versteigerung von
Telekommunikationslizenzen und -frequenzen**

158

5. Kapitel

**Vereinbarkeit der Versteigerungsregelung des TKG
mit Europarecht**

160

A.	Vereinbarkeit mit sekundärem Gemeinschaftsrecht	160
	I. Genehmigungsrichtlinie (RL 97/13/EG)	160
	1. Zulässigkeit der Lizenzpflicht	161
	2. Anforderungen der Art. 10 und 11 der Genehmigungsrichtlinie	161
	3. Versteigerungen und Art. 10 der Genehmigungsrichtlinie	162
	a) Allgemeine Vergabegrundsätze	162
	b) Lizenzspezifisches Diskriminierungsverbot	163
	c) Entscheidungsleitlinien	165
	aa) Wettbewerbsförderung	166
	bb) Nutzenmaximierung der Benutzer	167
	4. Vereinbarkeit eines Versteigerungsverfahrens mit Art. 11 der Genehmigungsrichtlinie	168
	a) Nutzungssicherungsfunktion	168
	b) Wettbewerbs- und Innovationsförderungsfunktion	170
	II. Wettbewerbsrichtlinie (RL 90/388/EG)	171
	III. Ergänzende Zusammenfassung	172
B.	Vereinbarkeit mit Primärrecht	173
	I. Niederlassungsfreiheit (Art. 43 ff. EGV)	174
	1. Nicht-diskriminierende Anwendung von § 11 Abs. 4 TKG	175
	2. Zwingende Gründe des Allgemeinwohls	175
	II. Allgemeines Diskriminierungsverbot (Art. 12 EGV)	176
	III. Binnenmarktprinzip (Art. 14 EGV)	177

6. Kapitel

**Vereinbarkeit der Versteigerungsregelung des TKG
mit Verfassungsrecht**

	177
A. Verfassungsmäßigkeit der ordnungsrechtlichen Beschränkungen und der Lizenzkontingentierung	179
B. Verfassungsmäßigkeit des Auswahlverfahrens	181
I. Objektive Sachgerechtigkeit und individuelle Zumutbarkeit	181
II. Telekommunikationsverfassungsrecht	181
1. Regelungsgehalt von Art. 87 f GG	181
2. Anforderungen von Art. 87 f GG an die Ausgestaltung des Vergabeverfahrens	183
a) Gewährleistungsauftrag (Art. 87 f Abs. 1 GG)	183
aa) Verfassungskonforme Konkretisierung im Einzelfall?	184
bb) Parlamentsvorbehalt	184
b) Bereichsspezifisches Wettbewerbsprinzip (Art. 87 f Abs. 2 S. 1 GG)	185
C. Versteigerungserlöse	186
I. Gesetzliche Grundlage	187
II. Bestimmtheit	188
1. Der Bestimmtheitsgrundsatz im Abgabenrecht	189
2. Bestimmtheitsgrundsatz und Versteigerungserlös	189
Zusammenfassung und Ergebnisse der Untersuchung	191
Literaturverzeichnis	195
Sachwortverzeichnis	206