

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 6 B 39.02

VGH 21 B 01.2834

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 30. Mai 2002
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. B a r d e n h e w e r und die Richter am Bundes-
verwaltungsgericht Dr. G r a u l i c h und
V o r m e i e r

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 9. April 2002 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 145,21 € festgesetzt.

G r ü n d e :

Die Beschwerde, mit der sich die Klägerin allein auf den Zulassungsgrund einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO beruft, ist unbegründet.

1. Die Klägerin hält es für eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung, ob es der Grundsatz der unentgeltlichen Benutzung von Verkehrswegen für die öffentlichen Zwecken dienenden Telekommunikationslinien nach § 50 Abs. 1 und Abs. 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vom 25. Juli 1996 (BGBl I S. 1120), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2001 (BGBl I S. 170), gebiete, bei der Bemessung einer Gebühr für die Zustimmung des Trägers der Wegebaukosten zur Verlegung oder Änderung von Telekommunikationslinien im Sinne von § 50 Abs. 3 TKG nur den Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen, nicht auch einen wirtschaftlichen Vorteil des Adressaten der Zustimmung. Dieser Frage fehlt die für eine Zulassung erforderliche Klärungsbedürftigkeit in einem Revisionsverfahren. Nicht jede Frage sachgerechter Auslegung und Anwendung einer Vorschrift enthält gleichzeitig eine gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO erst im Revisionsverfahren zu klärende Fragestellung. Nach der Zielsetzung des Revisionszulassungsrechts ist Voraussetzung vielmehr, dass der im Rechtsstreit vorhandene Problemgehalt aus Gründen der Einheit des Rechts einschließlich gebotener Rechtsfortentwicklung eine Klärung gerade durch eine höchst-richterliche Entscheidung verlangt. Das ist nach der ständigen

Rechtsprechung aller Senate des Bundesverwaltungsgerichts dann nicht der Fall, wenn sich die aufgeworfene Rechtsfrage auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung und mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation und auf dieser Grundlage ohne weiteres beantworten lässt (stRspr, vgl. z.B. Beschluss vom 11. Oktober 2000 - BVerwG 6 B 47.00 - Buchholz 448.6 § 5 KDVG Nr. 10 m.w.N.). So liegt es hier.

Nach der bindenden Auslegung des Landesrechts durch den Verwaltungsgerichtshof hat die Beklagte für die Zustimmung im Sinne von § 50 Abs. 3 TKG eine Wertgebühr vorgesehen. § 50 Abs. 1 und Abs. 2 TKG stehen dem nicht entgegen. Die von der Beschwerde insoweit aufgeworfene Frage ist zu verneinen, ohne dass es dazu der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedarf.

Aus den auch bei landesrechtlichen Gebührenregelungen zu beachtenden bundesverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung ergeben sich Vorgaben für das einschlägige Landesrecht. Diesem verbleibt aber auch hinsichtlich der Gebührenhöhe ein weiterer Entscheidungs- und Gestaltungsraum. Insbesondere kann es weitgehend frei auch darüber befinden, welche Gebührenmaßstäbe es anwenden will (vgl. Urteil vom 19. September 2001 - BVerwG 6 C 13.00 - Buchholz 442.066 § 1 TKG Nr. 1 S. 1, 4 m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 1994 - 1 BvL 19/90 - BVerfGE 91, 207, <223>). Die einschlägigen bundesverfassungsrechtlichen Grundsätze verlangen nicht, dass eine Gebühr nur an dem so genannten Kostendeckungsprinzip ausgerichtet wird, das besagt, dass die Summe der für eine bestimmte Art von Amtshandlungen erhobenen Gebühren nicht höher sein darf als die Aufwendungen der Behörde für diese Art von Amtshandlungen (vgl. Beschluss vom 19. September 2000 - BVerwG 11 BN 6.00 - NVwZ 2000, 1410 m.w.N.). Das Landesrecht ist nicht gehindert, neben der Kostendeckung weitere Ziele zu verfolgen und bei den Gebührenmaß-

stäben auch den Wert der staatlichen Leistung zu berücksichtigen (vgl. Beschluss vom 19. September 2000, a.a.O., 1410; BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 1992 - 1 BvL 1/89 - BVerfGE 85, 337 <346>). Die Gebühr darf jedoch nicht völlig unabhängig von den tatsächlichen Kosten der gebührenpflichtigen Leistung festgesetzt werden (vgl. Urteil vom 19. September 2001, a.a.O. S. 4 und 5 m.w.N.). Das sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebende Äquivalenzprinzip gebietet auch, dass Gebühren nicht so hoch festgesetzt werden dürfen, dass sie abschreckende Wirkung ausüben oder zu einem beachtlichen Kostenfaktor werden, der Preiserhöhungen auslöst (vgl. Urteil vom 24. März 1961 - BVerwG 7 C 109.60 - BVerwGE 12, 162, <170>). An diesen Grundsätzen hat § 50 Abs. 1 und Abs. 2 TKG auch insoweit nichts geändert, als nach ihnen eine Wertgebühr grundsätzlich zulässig ist.

Nach § 50 Abs. 1 Satz 1 TKG ist der Bund grundsätzlich befugt, Verkehrswege für die öffentlichen Zwecke dienenden Telekommunikationslinien unentgeltlich zu benutzen. Der Bund übt diese Nutzungsberechtigung nicht selbst aus, da Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation nach Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und durch andere private Anbieter erbracht werden. Deshalb überträgt der Bund gemäß § 50 Abs. 2 Satz 1 TKG das unentgeltliche Benutzungsrecht auf die in der Bestimmung näher bezeichneten Lizenznehmer, die Übertragungswege betreiben, die für Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit genutzt werden.

Dem Wortlaut von § 50 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 TKG ist eine Aussage über eine für die Zustimmung im Sinne von § 50 Abs. 3 TKG erhobene Gebühr nicht zu entnehmen. Der Begriff der "Benutzung der Verkehrswege" erstreckt sich auf alle Maßnahmen, durch die Verkehrswege im Zusammenhang mit einschlägigen

Telekommunikationslinien in Anspruch genommen werden, wie etwa durch Verlegung oder Änderung der Telekommunikationslinien. Die Zustimmung zu einer Benutzung der Verkehrswege durch Verlegung oder Änderung von Telekommunikationslinien ist nicht Gegenstand des § 50 Abs. 1 und Abs. 2 TKG. Deshalb kann diesen Bestimmungen auch nichts über eine Gebühr für die Zustimmung nach § 50 Abs. 3 TKG entnommen werden.

Die nach Landesrecht zulässige Wertgebühr kollidiert auch nicht etwa deswegen mittelbar mit der Regelung in § 50 Abs. 1 und Abs. 2 TKG, weil die Vorteile, die bei der Bemessung der Gebühr berücksichtigt werden, inhaltlich den Vorteilen entsprechen, die den Telekommunikationsunternehmen durch die genannten Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes zugewendet werden, so dass die bundesrechtliche Bevorteilung dieser Unternehmen durch die landesrechtliche Wertgebühr zunichte gemacht würde. Durch die Zustimmung nach § 50 Abs. 3 TKG werden die Verlegungs- und Änderungsmaßnahmen, die Gegenstand der Zustimmung sind, ähnlich wie im Falle der Erteilung einer Baugenehmigung freigegeben; dadurch erlangt das jeweilige Telekommunikationsunternehmen das Recht zur Durchführung dieser Maßnahmen und darüber hinaus die Möglichkeit, die neu verlegten oder geänderten Telekommunikationslinien ihrer Bestimmung gemäß zu betreiben. Demgegenüber gewährt die Regelung in § 50 Abs. 1 und Abs. 2 TKG den Unternehmen das Recht zur unentgeltlichen Benutzung der Verkehrswege und entlastet sie damit von der Verpflichtung, für die Inanspruchnahme der Wege einmalig oder laufend ein Entgelt zu entrichten. Andere finanzielle Vergünstigungen bei der Verlegung oder Änderung von Telekommunikationslinien und deren Betrieb sind in § 50 Abs. 1 und Abs. 2 TKG nicht vorgesehen. Insbesondere lässt sich dieser Regelung kein bundesrechtliches Gebot entnehmen, den Telekommunikationsunternehmen die Verwirklichung ihrer diesbezüglichen Investitionsvorhaben frei von öffentlichen Abgaben zu ermöglichen.

Der sich insbesondere aus der Entstehungsgeschichte ergebende Sinn und Zweck der Regelung spricht ebenfalls nicht gegen die Erhebung einer Wertgebühr. Das unentgeltliche Wegerecht des Bundes nach § 50 Abs. 1 TKG knüpft an das entsprechende Recht in § 1 des Telegrafenerwegesetzes (TWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. April 1991 (BGBl I S. 353) an und dient als unverzichtbares Mittel dem Bund zur Erfüllung seiner Pflicht nach Art. 87 f Abs. 1 GG, eine flächendeckende Versorgung im Bereich der Telekommunikation zu gewährleisten (vgl. Begründung des Entwurfs eines Telekommunikationsgesetzes, BTDrucks 13/3609 S. 48 f.). Nach der Begründung des Gesetzentwurfs (a.a.O., S. 49) trägt die in § 50 Abs. 2 Satz 1 TKG vorgesehene Pflicht zur Übertragung des unentgeltlichen Benutzungsrechts auf Lizenznehmer zum einen dem Umstand Rechnung, dass der Bund nicht selbst zur Erfüllung des Versorgungsauftrags handelt. Zum anderen dient die Bestimmung dem verfassungsrechtlichen Privatisierungsauftrag im Bereich der Telekommunikation (§ 87 f Abs. 2 Satz 1 GG), weil die privaten Lizenznehmer, denen das Recht zum Betreiben von Übertragungswegen verliehen wurde, in die verfassungsrechtliche Gewährleistungspflicht des Bundes eingebunden sind und die Nachfrage nach Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation mit dem Wegfall des Monopols der Deutschen Telekom AG von einer Vielzahl von privaten Bewerbern erfüllt wird. Eine auch an dem Wert der Zustimmung nach § 50 Abs. 3 TKG ausgerichtete Gebühr läuft diesen Zwecken nicht zuwider. Es ist nicht erkennbar, dass bei Wahrung der vom Landesgebührenrecht zu berücksichtigenden bundesrechtlichen Vorgaben eine für die Zustimmung nach § 50 Abs. 3 TKG erhobene Wertgebühr die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Aufträge zur flächendeckenden Versorgung und zur Privatisierung im Bereich der Telekommunikation beeinträchtigt. Dagegen spricht insbesondere das Verbot, Gebühren so hoch festzusetzen, dass sie zu einem beachtlichen Kostenfaktor werden, der Preiserhöhungen auslöst. Dem Sinn und Zweck

der grundsätzlich unentgeltlichen Benutzung der Verkehrswege für öffentliche Telekommunikationslinien würde es hingegen widersprechen, wenn in der in Rede stehenden Gebühr auch Anteile enthalten wären, die auf die Benutzung der Verkehrswege entfallen. Das hat der Verwaltungsgerichtshof aber nicht festgestellt und wird von der Beschwerde auch nicht vorgetragen.

2. Die Revision ist auch nicht zur Beantwortung der von der Klägerin weiterhin aufgeworfenen Frage zuzulassen, ob die ihr obliegende Verpflichtung zur Erbringung von Universaldienstleistungen der Erhebung einer Wertgebühr für die Zustimmung nach § 50 Abs. 3 TKG entgegensteht.

Die Klägerin vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, sie sei verpflichtet, Universaldienstleistungen unabhängig davon zu erbringen, ob sich daraus für sie ein wirtschaftlicher Vorteil ergebe. Für eine im Zusammenhang mit der Erfüllung dieser Pflicht erteilte Zustimmung nach § 50 Abs. 3 TKG dürfe keine einen wirtschaftlichen Vorteil pauschal unterstellende Wertgebühr erhoben werden, weil ein solcher Vorteil möglicherweise nicht zu verzeichnen sei. Die hier in Rede stehende Frage ist zu verneinen, ohne dass es dazu der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedarf.

Soweit der Beschwerde die Rüge entnommen werden könnte, die Wertgebühr verstoße gegen eine aus § 97 Abs. 1 TKG der Klägerin obliegende Verpflichtung zur Erbringung von Universaldienstleistungen, wäre dem entgegenzuhalten, dass die Bestimmung keine Pflicht der Deutschen Telekom AG zur Erbringung von Leistungen im Sinne von § 1 der Telekommunikations-Universaldienstleistungsverordnung (TUDLV) vom 30. Januar 1997 (BGBl I S. 141) begründet. § 97 Abs. 1 TKG geht vielmehr davon aus, dass das Dienstleistungsangebot der Klägerin derzeit die in § 1 TUDLV definierten Grunddienstleistungen enthält (vgl.

Begründung des Entwurfs eines Telekommunikationsgesetzes, a.a.O., S. 58).

Soweit die Klägerin im Zusammenhang mit der hier in Rede stehenden Frage darauf hinweist, dass nach § 9 Abs. 1 der Telekommunikations-Kundenschutzverordnung (TKV) vom 11. September 1997 (BGBl I S. 2910) ein Kunde gegen ein Unternehmen, das Leistungen nach § 97 Abs. 1 TKG erbringt, einen Anspruch auf Erbringung der entsprechenden Leistungen hat, rechtfertigt die so konkretisierte Frage ebenfalls nicht die Revisionszulassung. Das Landesrecht ist befugt, im Rahmen der ihm vom Bundesrecht gezogenen Grenzen bei der Festlegung einer Gebühr zu pauschalisieren und zu typisieren sowie aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung auf differenzierte Regelungen zu verzichten (vgl. Beschluss vom 18. April 2000 - BVerwG 11 B 20.00 - Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 38 m.w.N.). Daran gemessen begegnet es keinen Bedenken, dass der hier maßgebliche Gebührentatbestand davon ausgeht, die Verlegung und Änderung einer Telekommunikationslinie begründe einen wirtschaftlichen Vorteil. Dass dies in der Regel der Fall ist, wird von der Klägerin auch nicht in Zweifel gezogen. Ob gebührenrechtliche Pauschalierungen und Typisierungen im konkreten Fall deshalb zu beanstanden sind, weil ein einleuchtender Grund für eine unterlassene Differenzierung nicht erkennbar ist, ist eine nicht grundsätzlich bedeutsame Frage des Einzelfalles (vgl. Beschluss vom 18. April 2000, a.a.O.).

Soweit die Beschwerde im vorliegenden Zusammenhang auch die Frage aufwirft, "ob die entsprechenden Regelungen des TKG nicht wenigstens verlangen, dass eine wenn auch pauschalierte Ermittlung eines wirtschaftlichen Vorteils jedenfalls so konkret sein muss, dass sie jedenfalls den potenziellen wirtschaftlichen Wert der Leitung berücksichtigt, zum Beispiel unter Zugrundelegung der ins Auge gefassten Zahl der Anschlüsse", ist diese Frage zu verneinen. Auch dafür bedarf es nicht

der Durchführung eines Revisionsverfahrens. Die Gründe, aus denen die Erhebung einer Wertgebühr nicht zu beanstanden ist, sprechen auch gegen eine von der Klägerin in Erwägung gezogene Pflicht zur Wertermittlung im Einzelfall.

3. Die Beschwerde möchte ferner geklärt wissen, ob § 2 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 TKG verlangt, dass die Gebühr für eine Zustimmung im Sinne von § 50 Abs. 3 TKG nur an dem Kostendeckungsprinzip ausgerichtet wird. Auch diese Frage erfordert nicht die Durchführung eines Revisionsverfahrens. Sie ist ohne weiteres zu verneinen.

§ 2 Abs. 2 TKG enthält die Ziele der Regulierung im Sinne von § 3 Nr. 13 TKG. Diese Ziele sind bei den der Regulierung dienenden Maßnahmen des TKG zu berücksichtigen. Es fehlen Anhaltspunkte, dass die in § 2 Abs. 2 TKG genannten Ziele auch dann Geltung beanspruchen, wenn es nicht unmittelbar um Regulierungsmaßnahmen geht, wie bei der hier in Rede stehenden Erhebung einer Verwaltungsgebühr.

Davon abgesehen läuft die Erhebung einer Wertgebühr für die Zustimmung im Sinne von § 50 Abs. 3 TKG auch nicht den Zielen des § 2 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 TKG zuwider. Bei Wahrung des vom Bundesrecht gezogenen Rahmens für die Festlegung einer Gebühr ist nicht erkennbar, dass durch eine Wertgebühr die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten der Telekommunikation (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG) beeinträchtigt wird. Genauso liegt es hinsichtlich des in § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG genannten Zielens der Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen. Es gilt insoweit nichts anderes als im Zusammenhang mit den § 50 Abs. 1 und Abs. 2 TKG zugrunde liegenden Zwecken der Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung und der Umsetzung des ver-

fassungsrechtlichen Privatisierungsauftrags im Bereich der Telekommunikation.

4. Die Entscheidung über die Kosten beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstandes auf § 13 Abs. 2 GKG.

Bardenhewer

Graulich

Vormeier