
Datum: 18.09.2020
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 14. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 14 K 729/09
ECLI: ECLI:DE:VGK:2020:0918.14K729.09.00

Schlagworte: Frequenzschutzbeitrag Frequenznutzungsbeitrag TKG-Beitrag Beitrag Äquivalenzprinzip Gleichheitsgrundsatz Kosten-Leistungs-Rechnung Gemeinkosten Einzelkosten Flugfunk Bodenfunkstelle

Normen: TKG § 143; FSBeitrV § 3 Abs. 2 Satz 1; GG Art 3

Leitsätze:

1. Es ist höchstrichterlich geklärt, dass Bedenken gegen die Erhebung eines Frequenz-nutzungsbeitrags auf Grundlage von § 143 Abs. 1 TKG a. F. und der Frequenzschutz-beitragsverordnung weder im Hinblick auf unionsrechtliche noch auf verfassungsrechtliche Vorgaben bestehen. Ebenfalls geklärt ist, dass die Erstellung der Kalkulation auf Basis der Standard-Kosten-Leistungsrechnung des Bundesministeriums der Finanzen rechtlich nicht zu beanstanden ist. Weiter ist bereits obergerichtlich entschieden, dass die von der Bundesnetzagentur erstellte Dokumentation der Beitragskalkulation hinreichend transparent ist.

2. Es liegt kein Verstoß gegen § 143 Abs. 2 Satz 2 TKG a. F., den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG und das Äquivalenzprinzip darin, dass der Verordnungsgeber in der Frequenzschutzbeitragsverordnung im Bereich des Flugfunkdienstes nur zwischen "stationären Bodenfunkstellen, ortsfesten Flugnavigationsfunkstellen" (Nr. 5.1) und "übrigen Bodenfunkstellen, Luftfunkstellen" (Nr. 5.2) unterscheidet und als Bezugseinheit für die Beitragserhebung die "Funkstelle" gewählt hat.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

<u>Tatbestand:</u>	1
Der Kläger wendet sich gegen die Erhebung von Frequenznutzungsbeiträgen für die Jahre 2003 und 2004.	2
Der Kläger ist ein eingetragener Verein, dessen Flugbetrieb auf dem Flugplatz H. im L. P1. stattfindet. Die frühere Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post teilte dem Kläger im Jahr 1998 zwei Frequenzen für den Betrieb der stationären Bodenfunkstelle „H. -XXXXX“ (Durchführung des Flugplatzinformationsdienstes) und „H. -YYYYYYY“ (Durchführung des Sprechverkehrs im Ausbildungs- und Übungsbetrieb) zu.	3
Mit Bescheid vom 11. Dezember 2007 zog die Beklagte den Kläger zu Beiträgen gemäß § 143 TKG in der Fassung vom 18. Februar 2007 für die zugeteilten Frequenzen in Höhe von 8,03 EUR (Jahr 2003) und 62,16 EUR (Jahr 2004) heran. Den hiergegen erhobenen Widerspruch wies die Beklagte mit Bescheid vom 28. Januar 2009 zurück.	4
Der Kläger hat hiergegen Klage erhoben und zur Begründung ausgeführt, die den Bescheiden zu Grunde liegende Frequenzschutzbeitragsverordnung sei unwirksam, weil sie gegen höherrangiges Recht verstoße. Die Kalkulation der Beiträge sei fehlerhaft bzw. nicht nachvollziehbar. Errechne man aus den für die verschiedenen Außenstellen aufgeführten Personal- und Sachkosten und den jeweils ausgewiesenen Arbeitsstunden einen Stundensatz, unterscheide dieser sich zwischen den verschiedenen Außenstellen erheblich. Dies sei innerhalb einer Behörde nicht plausibel. Die Beitragserhebung verstoße zudem gegen den Gleichheitsgrundsatz, das Äquivalenzprinzip und die Vorgaben des § 143 Abs. 2 Satz 2 TKG, weil der Beitrag pro Funkstelle erhoben werde. Durch diese Bezugseinheit bevorzuge der Verordnungsgeber ohne sachlichen Grund kommerzielle Nutzer wie (internationale) Verkehrsflughäfen gegenüber Sportlandeplätzen. Letztere nutzten die ihnen zugeteilten Frequenzen in erheblich geringerem Umfang als kommerzielle Unternehmen. Frequenzen würden zudem in erheblichem Maße mehrfach belegt, also verschiedenen kleinen Flug- und Landeplätzen gleichzeitig zugeteilt. Dies sei bei internationalen Verkehrsflughäfen aus Sicherheitsgründen nicht der Fall. Alle Nutzer der Frequenz würden aber mit dem gleichen Beitrag belastet.	5
Der Kläger beantragt,	6
1. den TKG-Beitragsbescheid der Beklagten vom 11. Dezember 2007 und den Widerspruchsbescheid vom 28. Januar 2009 aufzuheben, soweit er den vorgenannten TKG-Beitragsbescheid betrifft.	7

2. die Beklagte zu verurteilen, an den Kläger 70,19 € nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit dem 4. März 2011 zu zahlen.

Die Beklagte beantragt, 9

die Klage abzuweisen. 10

Zur Begründung führt sie aus, die Kalkulation der Frequenzschutzbeiträge erfolge auf Basis der Standard-Kosten-Leistungsrechnung, die nach den Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen durchgeführt werde. Diese Art der Kalkulation sei durch das Bundesverwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht NRW für rechtmäßig erachtet worden. Die von dem Kläger errechneten Stundensätze für die verschiedenen Außenstellen begründeten keine Zweifel an der Kalkulation, weil die Berechnung nicht berücksichtige, dass die Kosten auf den Kostenträgern nicht nur die ermittelten Einzel-, sondern auch umgelegte Gemeinkosten (indirekte bzw. infrastrukturelle Kosten) umfassten. Die unterschiedlich hohen Kosten in den verschiedenen Außenstellen entstünden zudem durch unterschiedlich ausgerüstete Messfahrzeuge und durch den Einsatz von Personal unterschiedlicher Vergütung. Die Beitragserhebung pro Funkstelle sei rechtmäßig, eine weitere Binnendifferenzierung innerhalb der Flugfunknutzerguppen sei nicht erforderlich. Der Kläger wolle für die Nutzergruppenbildung bzw. die weitere Binnendifferenzierung auf die tatsächliche Frequenznutzung abstellen und berücksichtige dabei nicht, dass der Beitrag vorteilsorientiert erhoben werde. Der Vorteil sei nicht abhängig davon, inwieweit die Frequenz tatsächlich genutzt werde. Der Aufwand der Bundesnetzagentur im Bereich des Flugfunks sei für jede zugeteilte Frequenz oder jedes Frequenzband gleich und nicht davon abhängig, mit welcher Funkanlage, mit welcher Sendeleistung und mit welcher Intensität die Frequenz genutzt werde. Die Mehrfachbelegung von Frequenzen führe ebenfalls nicht zu der Annahme, ein zu hoher Beitrag werde erhoben. Die mehrfache Zuteilung einer Frequenz erfolge mit der Maßgabe, dass ein störungsfreier Funkverkehr dennoch gewährleistet werden könne. Eine bestimmte Frequenz werde deshalb nicht mehrfach für einen Standort vergeben, sondern über das Bundesgebiet verteilt. Jedem Nutzer stehe die Frequenz vollumfänglich zur Verfügung. 11

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte (drei Bände) und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten (fünf Ordner und drei Hefter) Bezug genommen. 12

Entscheidungsgründe: 13

Die zulässige Klage ist mit beiden gestellten Anträgen unbegründet. 14

I. Der Bescheid vom 11. Dezember 2007 und der Widerspruchsbescheid vom 28. Januar 2009, soweit er diesen betrifft, sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. 15

1. Rechtsgrundlage der Beitragsfestsetzungen für die Jahre 2003 und 2004 ist § 143 TKG vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190) in der Fassung vom 18. Februar 2007 (BGBl. I S. 106, 116) – gültig vom 24. Februar 2007 bis zum 9. Mai 2012 – (im Folgenden: § 143 TKG a. F.) i. V. m. der Verordnung über Beiträge zum Schutz einer störungsfreien Frequenznutzung (Frequenzschutzbeitragsverordnung) vom 13. Mai 2004 (BGBl. I S. 958) i. d. F. der Änderung vom 29. November 2007 (BGBl. I S. 2776) – im Folgenden: FSBeitrV 2007 –, gültig vom 8. Dezember 2007 bis zum 19. November 2009. Zwar enthielt auch die frühere Fassung der Verordnung aus dem Jahre 2004 eine Anlage mit Angaben zur Höhe der TKG-Beiträge für 16

die Jahre 2003 und 2004. Nach § 8 FSBeitrV 2007 sind aber dann, wenn Beiträge für die Jahre 2003 und 2004 noch nicht bestandskräftig festgesetzt sind, die zum Zeitpunkt ihrer Festsetzung geltenden Vorschriften auf sie anzuwenden, sofern die darin enthaltenen Beiträge geringer sind. Beide Voraussetzungen liegen hier vor.

Nach § 143 Abs. 1 Satz 1 TKG a. F. erhebt die Bundesnetzagentur jährliche Beiträge zur Deckung ihrer Kosten für die Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung von Allgemeinzuweisungen und Nutzungsrechten im Bereich der Frequenz- und Orbitnutzungen. Dies umfasst nach § 143 Abs. 1 Satz 2 TKG a. F. insbesondere Kosten für die Planung und Fortschreibung von Frequenznutzungen einschließlich der notwendigen Messungen, Prüfungen und Verträglichkeitsuntersuchungen zur Gewährleistung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung (Nr. 1) sowie Kosten für die internationale Zusammenarbeit, Harmonisierung und Normung (Nr. 2). Nach § 143 Abs. 2 Satz 1 TKG a.F. sind beitragspflichtig diejenigen, denen Frequenzen zugeteilt sind. Die Anteile an den Kosten werden den einzelnen Nutzergruppen, die sich aus der Frequenzzuweisung ergeben, so weit wie möglich aufwandsbezogen zugeordnet; innerhalb der Nutzergruppen erfolgt die Aufteilung entsprechend der Frequenznutzung (§ 143 Abs. 2 Satz 2 und 3 TKG a. F.). Der auf das Allgemeininteresse entfallende Kostenanteil ist beitragsmindernd zu berücksichtigen (§ 143 Abs. 4 Satz 2 TKG a. F.). Im Übrigen überlässt das Gesetz dem Ordnungsgeber die nähere Konkretisierung. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wird durch § 143 Abs. 4 Satz 1 TKG a. F. ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen den L. der Beitragspflichtigen, die Beitragssätze und das Verfahren der Beitragserhebung festzulegen. 17

Die auf dieser Grundlage erlassene Frequenzschutzbeitragsverordnung 2007 konkretisiert die bundesgesetzlichen Vorgaben dahin, dass – auf einer ersten Stufe – die durch Beiträge gemäß § 143 Abs. 1 TKG a. F. abzugeltenden Personal- und Sachkosten von der Bundesnetzagentur erfasst und – abzüglich eines Selbstbehalts zur Abgeltung des Allgemeininteresses an einer störungsfreien und effizienten Frequenznutzung i. H. v. 20 % – den in der Anlage zur Verordnung aufgeführten Nutzergruppen zugeordnet werden (§ 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 FSBeitrV 2007). Innerhalb der Nutzergruppen erfolgt dann – auf einer zweiten Stufe – die Aufteilung des Beitrags nach Bezugseinheiten (§ 1 Abs. 2 Satz 2 und 3, § 3 Abs. 3 FSBeitrV 2007). Die Frequenzschutzbeitragsverordnung 2007 unterteilt die Nutzergruppe Flugfunk in die beiden Untergruppen „stationäre Bodenfunkstellen, ortsfeste Flugnavigationsfunkstellen“ und „übrige Bodenfunkstellen, Luftfunkstellen“. Bezugseinheit für beide Untergruppen ist jeweils die Funkstelle (siehe Nrn. 5.1 und 5.2, Spalte 4 der Anlage zur Frequenzschutzbeitragsverordnung 2007). Danach betrug im Jahr 2003 der Beitrag für stationäre Bodenfunkstellen und ortsfeste Flugnavigationsfunkstellen 8,03 EUR pro Funkstelle und im Jahr 2004 62,16 EUR. Nach den Angaben der Beklagten ging es hinsichtlich der Frequenznutzungsbeiträge für Flugfunk, stationäre Bodenfunkstellen, ortsfeste Flugnavigationsfunkstellen im Jahr 2003 um die Aufteilung von ca. 13.614 EUR beitragsrelevanter Kosten auf 1.695 Funkstellen und im Jahr 2004 um die Aufteilung von 105.368 EUR auf ebenfalls 1.695 Funkstellen. 18

2. Es ist höchstrichterlich geklärt, dass Bedenken gegen die Erhebung eines Frequenznutzungsbeitrags auf Grundlage von § 143 Abs. 1 TKG a. F. und der Frequenzschutzbeitragsverordnung weder im Hinblick auf unionsrechtliche noch auf verfassungsrechtliche Vorgaben bestehen. 19

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2015 – 9 C 24.14 –, juris, Rn. 15 ff.; OVG NRW, Urteil vom 12. Oktober 2017 – 9 A 545/11 –, juris, Rn. 35 ff. 20

Ebenfalls geklärt ist, dass die Erstellung der Kalkulation auf Basis der Standard-Kosten-Leistungsrechnung des Bundesministeriums der Finanzen, die in der Vorschriftensammlung der Bundesfinanzverwaltung veröffentlicht ist (VSF-H 9001), rechtlich nicht zu beanstanden ist.	21
Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2015 – 9 C 24.14 –, juris, Rn. 24; OVG NRW, Urteil vom 12. Oktober 2017 – 9 A 545/11 –, juris, Rn. 43.	22
Weiter ist bereits obergerichtlich entschieden, dass die von der Beklagten erstellte Dokumentation der Beitragskalkulation hinreichend transparent ist, um die Kalkulation gerichtlich überprüfen zu können.	23
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 12. Oktober 2017 – 9 A 545/11 –, juris, Rn. 46.	24
Die von der Beklagten zur Dokumentation der Kalkulation im vorliegenden Verfahren vorgelegten Bände A, B und C entsprechen in ihrer Darstellungsweise der dem Oberverwaltungsgericht NRW vorgelegten Dokumentation im Verfahren 9 A 545/11.	25
3. Es liegt kein Verstoß gegen § 143 Abs. 2 Satz 2 TKG a. F., den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG und das Äquivalenzprinzip darin, dass der Ordnungsgeber in der Frequenzschutzbeitragsverordnung im Bereich des Flugfunkdienstes nur zwischen „stationären Bodenfunkstellen, ortsfesten Flugnavigationsfunkstellen“ (Nr. 5.1) und „übrigen Bodenfunkstellen, Luftfunkstellen“ (Nr. 5.2) unterscheidet und als Bezugseinheit für die Beitragserhebung die „Funkstelle“ gewählt hat.	26
Bei der Bestimmung von Beitragsmaßstäben und Abgabensatz hat der Gesetzgeber wie auch der Ordnungsgeber einen weitreichenden Gestaltungsspielraum. Nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen neben der Steuer zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, bedürfen zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung. Der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn legitimierende Gesichtspunkt ist regelmäßig der Gedanke der Gegenleistung; Beiträge werden im Unterschied zu Gebühren schon für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben. Der Grundsatz der Belastungsgleichheit verlangt nicht nur, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und Nicht-Beitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll, sondern auch, dass die Beiträge im Verhältnis der Beitragspflichtigen zueinander grundsätzlich vorteilsgerecht bemessen werden. Der weitreichende Gestaltungsspielraum des Normgebers bei der Bestimmung von Beitragsmaßstäben erlaubt typisierende Betrachtungen, um sie von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheiten verbundenen Differenzierungsanforderungen zu entlasten. Die Vorteile der Typisierung müssen jedoch in einem rechten Verhältnis zu der mit ihnen verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen. Außerdem muss sich eine gesetzliche Typisierung realitätsgerecht am typischen Fall orientieren. Beiträge dürfen schließlich nur unter Wahrung des Äquivalenzprinzips erhoben werden. Nach diesem Prinzip, das eine beitragsrechtliche Ausformung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes darstellt, darf die Höhe der Beiträge nicht im Missverhältnis zu dem gebotenen Vorteil stehen; auch dürfen einzelne Beitragspflichtige nicht im Verhältnis zu anderen übermäßig belastet werden.	27
Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2015 – 9 C 24.14 –, juris, Rn. 31 ff.; BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 – 1 BvR 1675/16 –, juris, Rn. 65 f., 71.	28

Mit dem Beitrag nach § 143 Abs. 1 TKG sollen die Vorteile abgegolten werden, die denjenigen, denen Frequenzen zugeteilt sind, durch die auf Planung, Koordinierung, Harmonisierung und Normung gerichtete Tätigkeit der Bundesnetzagentur zufließen; der Beitrag wird für die Gewährleistung einer möglichst effizienten und störungsfreien Frequenznutzung erhoben. Angesichts der Wechselwirkungen der verschiedenen Frequenznutzungen untereinander bestehen die durch die Beiträge erfassten Vorteile nicht zuletzt darin, dass die Bundesnetzagentur Störungen vorbeugt, die durch ein unkoordiniertes Nebeneinander von Frequenznutzungen entstünden. Unter diesem Blickwinkel kommt die vorteilsorientierte Beitragsfinanzierung der Finanzierung durch Gebühren nach dem Veranlasserprinzip inhaltlich nahe. Der so verstandene Vorteil muss auch der von der Verfassung geforderten vorteilsgerechten Bemessung der Beiträge im Verhältnis der Beitragspflichtigen zueinander zugrunde gelegt werden. Deshalb muss die vom Gesetzgeber in § 143 Abs. 2 Satz 3 TKG insoweit – nämlich für die Binnenverteilung innerhalb der Nutzergruppen – vorgesehene Kostenaufteilung „entsprechend der Frequenznutzung“ dahin ausgelegt werden, dass diejenigen, die einen größeren potentiellen Nutzen von den genannten Tätigkeiten der Bundesnetzagentur haben, im Verhältnis einen höheren Beitrag leisten müssen; dies sind unter Beachtung der obigen Erwägungen zum Veranlasserprinzip typischerweise diejenigen, bei denen aufgrund intensiverer Frequenznutzung das Bedürfnis nach Planung, Koordinierung, Harmonisierung und Normung steigt, also mehr Aufwand für die Bundesnetzagentur verursachen. Demgegenüber ist der Vorteil, der sowohl die Beitragserhebung als solche rechtfertigt als auch die Binnenverteilung der Kosten steuert, nicht im tatsächlich störungsfreien Empfang einer Frequenz zu sehen. Zwar ist dieses das Ziel jeder Frequenznutzung durch Senderbetreiber. Dieses Ziel ist aber nicht identisch mit dem Vorteil, für den der Beitrag erhoben wird. Dieser Vorteil ist vielmehr darin zu sehen, dass die Bundesnetzagentur durch die in § 143 Abs. 1 Satz 1 und 2 TKG beschriebene Aufgabenwahrnehmung für eine möglichst effiziente und störungsfreie Frequenznutzung sorgt. Bezogen auf die Senderbetreiber geschieht dies vor allem durch die Gewährleistung einer möglichst störungsfreien Ausstrahlung.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2015 – 9 C 24.14 –, juris, Rn. 34 ff. 30

Als Intensität der Frequenznutzung versteht das Bundesverwaltungsgericht den Umfang der Frequenznutzung. 31

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2015 – 9 C 24.14 –, juris, Rn. 40. 32

Dieser ist im Rahmen der Frequenzzuteilung festzulegen (§ 60 Abs. 1 TKG) und bestimmt sich nach technischen Parametern wie dem Standort, der Kanalbandbreite, dem Modulationsverfahren, der Sendeleistung, den Feldstärkegrenzwerten und deren räumlicher und zeitlicher Verteilung sowie den Nutzungsbeschränkungen im Hinblick auf die Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen und den Betrieb von stationären Messeinrichtungen der Bundesnetzagentur. 33

Vgl. BR-Drs. 755/03, S. 108. 34

Ausgehend hiervon bildet die Bezugseinheit „Funkstelle“ den Vorteil, für dessen Abgeltung der Beitrag erhoben wird, sachgerecht ab und hält sich im Rahmen des weiten Verordnungsermessens. 35

Es ist mit dem Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, dass der Verordnungsgeber im Bereich des Flugfunks den Beitrag pro Funkstelle erhebt, ohne eine weitere Differenzierung zwischen den Gruppenangehörigen vorzunehmen. Denn sie haben 36

pro Funkstelle einen vergleichbaren Vorteil (d. h. einen vergleichbaren potentiellen Nutzen) von der Tätigkeit der Bundesnetzagentur. Zwar wird durch die Wahl der Bezugseinheit „Funkstelle“ die Intensität (der Umfang i. S. des § 60 Abs. 1 TKG) der Frequenznutzung nur über einen Parameter erfasst. Dies ist aber sachgerecht, weil im Bereich des Flugfunks die Zuteilung einer Frequenz regelmäßig gleichzusetzen ist mit dem Betrieb einer Funkstelle und der Betrieb jeder Flugfunkstelle einen vergleichbaren Aufwand für die Bundesnetzagentur auslöst.

Die Beklagte hat hierzu nachvollziehbar erläutert, dass im Flugfunk der Sprechfunkverkehr im Wechselsprechverfahren durchgeführt werde, was bedeutet, dass auf einer Frequenz zu einem bestimmten Zeitpunkt nur eine Funkanlage sendet. Deshalb benötigten Flughäfen abhängig von ihrer Kapazität und dem Verkehr mehrere Frequenzen und damit dann auch mehrere Funkanlagen. Die Art der Funkanlage und ihre Sendeleistung änderten nichts daran, dass jede Funkanlage eine eigene ungestörte Frequenz benötige. Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, auch er gehe davon aus, dass im Regelfall einer Funkstelle nur eine Frequenz zugeteilt werde. 37

Der Aufwand der Bundesnetzagentur ist im Bereich des Flugfunks nach deren nachvollziehbaren Angaben für jede Frequenz oder jedes Frequenzband identisch. Er ist nicht davon abhängig, mit welcher Funkanlage, mit welcher Sendeleistung und wie häufig die zugeteilte Frequenz genutzt wird. Alle Tätigkeiten im Bereich der Frequenzkoordinierung, d. h. beispielsweise das Erstellen von Frequenznutzungskonzepten, Frequenznutzungsplanungen sowie Verträglichkeitsuntersuchungen, Ausbreitungsmessungen und Frequenzbereichsbeobachtungen, werden frequenz- und nutzergruppenübergreifend ausgeführt, um allen Nutzern denselben Vorteil zu verschaffen, nämlich die ungestörte Nutzungsmöglichkeit der ihnen zugeteilten Frequenzen. Deshalb hat es keine Bedeutung für den Aufwand der Beklagten in diesem Tätigkeitsfeld, ob es sich um die Funkstelle eines kleinen Flughafens bzw. Landesplatzes oder eines großen Verkehrsflughafens handelt. Auch bei der messtechnischen Überprüfung von Luft-, Boden- und Navigationsfunkstellen auf Einhaltung der zugeteilten Frequenz und Auswertung der Messergebnisse sowie bei den messtechnischen Überprüfungen von Aussendungen ohne Frequenzzuteilungen, die im Frequenzbereich des Flugfunks Störungen verursachen können, entsteht nach den nachvollziehbaren Angaben der Beklagten ein vergleichbarer Aufwand pro Funkstelle und besteht insbesondere kein Unterschied zwischen Funkstellen auf kleinen und internationalen Verkehrsflughäfen. Bei den Messungen handelt es sich um präventive Maßnahmen in einem sicherheitsrelevanten Bereich, die potentielle Störungen für alle Nutzer von Flugfrequenzen verhindern sollen. Gründe dafür, warum der Messaufwand der Beklagten steigen sollte, wenn auf einer Frequenz häufiger gesendet wird, hat der Kläger trotz der substantiierten Ausführungen der Beklagten nicht angegeben. 38

Dass im Fall des Klägers eine stationäre Bodenfunkstelle auf zwei Frequenzen betrieben werden darf, lässt nicht auf eine Ungleichbehandlung (zu Gunsten) des Klägers schließen. Denn der Beklagte hat hierzu ausgeführt, dass es sich bei der Zuteilung von zwei Frequenzen, die durch eine Funkstelle genutzt werden, um einen Ausnahmefall handle. Die Grenzen der Typisierungsbefugnis des Ordnungsgebers sind demnach nicht verletzt. 39

Darauf, dass der Kläger die ihm zugeteilten Frequenzen tatsächlich weniger nutzt als es ein internationaler Verkehrsflughafen tun würde, kommt es nicht an. Denn dies ändert nichts daran, dass der Kläger einen vergleichbaren *potentiellen* Nutzen von der Tätigkeit der Bundesnetzagentur hat und durch den Betrieb der Funkstelle für die Bundesnetzagentur kein geringerer Aufwand verursacht wird. 40

Die Nutzergruppenbildung in der Frequenzschutzbeitragsverordnung verstößt auch nicht gegen die Vorgaben aus § 143 Abs. 2 Satz 2 TKG a. F., wonach die Anteile an den Kosten den einzelnen Nutzergruppen, die sich aus der Frequenzzuweisung ergeben, so weit wie möglich aufwandsbezogen zugeordnet werden. Auch diese Vorschrift soll letztlich sicherstellen, dass die Kosten der Bundesnetzagentur verursachungsgerecht den Nutzern einer Frequenz zugeordnet werden. Da die Bezugseinheit „Funkstelle“ für die vom Verordnungsgeber gewählten Nutzergruppen – die der Einteilung des auf Grund von § 54 Abs. 1 Satz 1 TKG von der Bundesnetzagentur erstellten Frequenzplans entspricht – nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt, weil der Aufwand (also die Kosten) pro Funkstelle vergleichbar hoch ist, ist auch gegen die Gruppenbildung an sich nichts zu erinnern. 41

Ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip ist nicht daraus ableitbar, dass Frequenzen mehrfach vergeben werden. Dies wäre nur dann problematisch, wenn dadurch der durch die Frequenzzuteilung gewährte Vorteil für den einzelnen Nutzer sinken würde. Dies ist aber nicht der Fall, weil die Bundesnetzagentur nach ihren Aussagen – die schon wegen des Sicherheitsbedürfnisses im Flugverkehr ohne Weiteres nachvollziehbar sind – Mehrfachzuteilungen nur mit der Maßgabe vornimmt, dass es dabei nicht zu Störungen bei der Nutzung der Frequenz kommt, vgl. insofern zudem § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3, Nr. 4, § 58 Abs. 1 TKG. Dass solche Störungen im Einzelfall doch vorkommen können, ändert im Hinblick auf die Typisierungsbefugnis der Beklagten daran nichts, solange sie solche Konflikte fortlaufend selbständig bzw. nach Meldung der Frequenznutzer überprüft und darauf ggf. durch die Änderung der Frequenzzuteilung reagiert. 42

Auch die in der Frequenzschutzbeitragsverordnung vorgesehene Beitragshöhe je Funkstelle ist nicht zu beanstanden. Sie steht in ihrer absoluten Höhe nach nicht in einem Missverhältnis zu dem Vorteil, den der Beitrag abgelden soll, sodass das Äquivalenzprinzip auch insofern nicht verletzt ist. Der Beitrag für stationäre Bodenfunkstellen betrug im Jahr 2003 8,03 EUR und im Jahr 2004 62,16 EUR. Vor dem Hintergrund der schon aus Sicherheitsgründen essentiellen Bedeutung für den Flugfunk, die zugewiesene Frequenz möglichst störungsfrei nutzen zu können, ist der Beitrag angemessen. Er ist zudem im Vergleich zu den sonstigen laufenden Kosten eines Flugplatzes verschwindend gering, hat für den Verein also keine erdrückende Wirkung. Im Übrigen übersteigt schon der aktuelle Jahresbeitrag für die Mitgliedschaft nur eines Erwachsenen bei dem Kläger ausweislich der Webseite des Vereins diesen Betrag um ein Vielfaches. Dies dürfte in den Jahren 2003 und 2004 nicht anders gewesen sein. 43

4. Die TKG-Beitragssätze für die Nutzergruppe Flugfunkdienst (stationäre Bodenfunkstellen, ortsfeste Flugnavigationsfunkstellen) in Höhe von 8,03 EUR für das Jahr 2003 und in Höhe von 62,16 EUR für das Jahr 2004 stehen auch in Einklang mit dem in § 143 Abs. 1 TKG a. F. ("zur Deckung ihrer Kosten") vorgeschriebenen Kostendeckungsprinzip. 44

Das in § 143 Abs. 1 TKG a. F. normierte Kostendeckungsprinzip beinhaltet ein Aufwandsüberschreitungsverbot. Dieses besagt, dass das für eine bestimmte Nutzergruppe ermittelte TKG-Beitragsaufkommen eines Jahres den – nach Abzug des in § 3 Abs. 2 Satz 1 FSBeitrV 2007 vorgesehenen Selbstbehalts vom beitragsfähigen Aufwand für diese Nutzergruppe verbleibenden – umlagefähigen Aufwand dieses Jahres nicht wesentlich oder erheblich überschreiten darf. Die Beiträge dürfen keine zusätzliche Einnahmequelle für die Verwaltung darstellen. Die Wendung "zur Deckung ihrer Kosten" in § 143 Abs. 1 TKG a. F. bedeutet jedoch kein striktes bzw. zwingendes Aufwandsüberschreitungsverbot in dem Sinne, dass es bereits bei jeder nur geringfügigen Überschreitung des umlagefähigen Aufwandes durch das für eine bestimmte Nutzergruppe ermittelte TKG-Beitragsaufkommen 45

verletzt ist. Diese Formulierung ist vielmehr dahingehend zu verstehen, dass das in ihr enthaltene Aufwandsüberschreitungsverbot erst bei nicht nur geringfügigen oder – positiv gewendet – wesentlichen oder erheblichen Überschreitungen des umlagefähigen Aufwandes, mithin erst bei Überschreitung einer gewissen "Toleranzgrenze" verletzt ist.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 12. Oktober 2017 – 9 A 545/11 –, juris, Rn. 48 ff., m. w. N. 46

Der in § 143 Abs. 1 TKG a. F. enthaltene Begriff der "Kosten" umfasst sowohl Einzel- als auch Gemeinkosten der Bundesnetzagentur, soweit sie der beitragsrelevanten Erledigung der in § 143 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 und 2 TKG a. F. beschriebenen Aufgaben unmittelbar oder zumindest mittelbar zugerechnet werden können. Einzelkosten, die auch als direkte Kosten bezeichnet werden, sind diejenigen Kosten, die unmittelbar, also ohne vorherige Aufteilung, den Kostenträgern (Verwaltungsleistungen, für die Kosten angefallen sind) zugerechnet werden, weil sie pro Kostenträger erfasst werden können. Demgegenüber lassen sich die auch als indirekte Kosten bezeichneten Gemeinkosten nicht unmittelbar einem Kostenträger zurechnen, weil sie für mehrere oder alle Kostenträger entstanden sind; Gemeinkosten können daher nur mit einem Verteilungsschlüssel den jeweiligen Kostenträgern mittelbar zugerechnet werden. 47

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 12. Oktober 2017 – 9 A 545/11 –, juris, Rn. 59 ff., m. w. N. 48

Die von dem Kläger errechneten „Stundensätze“ in den Außenstellen lassen nicht auf ein Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip schließen. Für die Berechnung des „Stundensatzes“ teilt der Kläger die für eine Hauptkostenstelle aufgeführten Sach- und Personalkosten durch die angegebenen direkt zugeordneten Personalstunden. Er geht davon aus, dass es nicht plausibel sei, wenn die so errechneten „Stundensätze“ sich erheblich zwischen den Außenstellen unterscheiden. Die Berechnung des Klägers führt aber nicht zu einem validen Ergebnis, weil die auf eine Hauptkostenstelle entfallenen Sach- und Personalkosten nicht allein abhängig sind von der Anzahl der direkt zugeordneten Personalstunden. Für eine der Rechengrößen des Klägers (die Kosten pro Außenstelle) gibt es unterschiedliche Erklärungen, warum diese sich von Außenstelle zu Außenstelle unterscheiden. Die zweite Rechengröße, die Anzahl der zugeordneten Personalstunden (der Divisor), steht nicht zwingend in einem proportionalen Zusammenhang zu den unterschiedlichen hohen Kosten der Außenstellen. 49

Die Sach- und Personalkosten umfassen auch Gemeinkosten, die über Verteilschlüssel der Hauptkostenstelle zugerechnet werden. Diese Gemeinkosten unterscheiden sich aus unterschiedlichen Gründen zwischen den Außenstellen. Beispielsweise sind die (dezentral für jede Außenstelle eigens erfassten) Gebäudekosten naturgemäß unterschiedlich hoch, weil Mietkosten z. B. von der Größe des von der jeweiligen Außenstelle genutzten Gebäudes abhängen. Gemeinkosten, die übergreifend für die Bundesnetzagentur anfallen und den Außenstellen über einen Verteilschlüssel (Mitarbeiter, Quadratmeter) zugerechnet werden, unterscheiden sich ebenfalls in der Höhe von Außenstelle zu Außenstelle, weil diese unterschiedlich viele Mitarbeiter beschäftigen und unterschiedlich groß sind, der jeweiligen Außenstelle also Gemeinkosten in unterschiedlichem Umfang zugerechnet werden. Die in den Außenstellen im Bereich des Flugfunks anfallenden Einzelkosten sind naturgemäß ebenfalls unterschiedlich hoch. So kann sich beispielsweise die Besoldungsgruppe der Mitarbeiter, die im jeweils fraglichen Zeitraum mit Aufgaben des Flugfunks betraut sind, von Außenstelle zu Außenstelle unterscheiden. Materialkosten und Kosten für Fahrzeuge können sich ebenfalls zwischen den Außenstellen unterscheiden. 50

5. Die weiteren vom Kläger zu Beginn des Verfahrens vorgebrachten Einwände, mit denen er insbesondere die Erhebung eines Frequenzschutzbeitrags grundsätzlich in Zweifel zog, die Transparenz der Kalkulation rügte und die Verletzung des Kostendeckungsprinzips mit verschiedenen Argumenten rügte, sind durch die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts NRW überholt und bedürfen nach der höchstrichterlichen Klärung keiner weiteren Betrachtung. Der Kläger hat auf Anfrage der Kammer an diesen Einwänden auch nicht mehr festgehalten.	
II. Die Klage auf Rückzahlung der bereits geleisteten Beiträge ist ebenfalls unbegründet, weil die Beitragsfestsetzung, wie ausgeführt, rechtmäßig ist.	52
III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 i. V. m. § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO, § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.	53
Rechtsmittelbelehrung	54
Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu, wenn sie von diesem zugelassen wird. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn	55
<ul style="list-style-type: none"> • 1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, • 2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, • 3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, • 4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder • 5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann. 	56 58 59 60 61
Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, schriftlich zu beantragen. Der Antrag auf Zulassung der Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.	62
Statt in Schriftform kann die Einlegung des Antrags auf Zulassung der Berufung auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) erfolgen.	63
Die Gründe, aus denen die Berufung zugelassen werden soll, sind innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils darzulegen. Die Begründung ist schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, einzureichen, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist.	64
	65

Vor dem Oberverwaltungsgericht und bei Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird, muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 VwGO im Übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen.

Die Antragsschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften. 66

Beschluss 67

Der Wert des Streitgegenstandes wird nach § 39 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG 68

auf 70,19 € festgesetzt. 69

Rechtsmittelbelehrung 70

Gegen diesen Beschluss kann schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle, Beschwerde bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln eingelegt werden. 71

Statt in Schriftform kann die Einlegung der Beschwerde auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach erfolgen. 72

Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. 73

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt. 74

Die Beschwerdeschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften. 75