BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 25.14
OVG 9 A 543/11

Verkündet
am 24. Juni 2015
…
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 24. Juni 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bick und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 6. Dezember 2013 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

1 Der Kläger wendet sich gegen die Erhebung sogenannter EMV-Beiträge, die die Bundesnetzagentur von den Senderbetreibern nach dem Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten (EMVG) i.V.m. der Verordnung

über Beiträge zum Schutz einer störungsfreien Frequenznutzung (Frequenzschutzbeitragsverordnung - FSBeitrV) zur Abgeltung der Kosten erhebt.

2 Der Kläger, eine Rundfunkanstalt in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts, ist Mitglied der ARD und Inhaber einer Reihe von Frequenzzuteilungen für das Betreiben von Versuchsfunkanlagen, Fernseh-Rundfunkanlagen und Ton-Rundfunk - UKW-Anlagen. Mit Bescheid vom 13. Dezember 2007 zog ihn die Beklagte für die Jahre 2003 und 2004 zu EMV-Beiträgen i.H.v. insgesamt 646 707,30 € heran. Davon entfielen 599,30 € (Jahr 2003) und 373,41 € (Jahr 2004) auf den Ton-Rundfunk UKW Sender Kleve 97,3 MHz (Frequenzzuteilungsnummer 07951587). Die Beitragshöhe richtete sich nach der sogenannten theoretischen Versorgungsfläche, die in der Anlage zur Frequenzschutzbeitragsverordnung als Bezugseinheit für die Nutzergruppen UKW, T-DAB und Fernseh-Rundfunk genannt und näher umschrieben wird. Für den genannten Ton-Rundfunk UKW Sender Kleve wurden je angefangene 10 km² theoretische Versorgungsfläche Beitragssätze von 1,30 € (2003) bzw. von 0,81 € (2004) sowie in jedem Jahr 461 Versorgungsflächen von jeweils 10 km² zugrunde gelegt. Den hiergegen erhobenen Widerspruch des Klägers wies die Beklagte mit Teil-Widerspruchsbescheid vom 18. Dezember 2008 bezüglich der Beitragsfestsetzung für den genannten Sender zurück. Dies entsprach einer Vereinbarung zwischen der Beklagten und den ARD-Landesrundfunkanstalten zur Durchführung von ausgewählten Musterverfahren.

3 Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 14. Januar 2011 den Beitragsbescheid mit der Begründung aufgehoben, die in der Anlage zur Frequenzschutzbeitragsverordnung festgesetzten Beträge seien unter Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip ermittelt worden. Nach den vorgelegten Kalkulationsunterlagen könne nicht festgestellt werden, dass der für die Aufgabenerfüllung nach § 11 Abs. 1 EMVG abzugeltende Aufwand zutreffend erfasst worden sei.

4 Das Oberverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 6. Dezember 2013 die Berufung der Beklagten zurückgewiesen. Die dem Beitragsbescheid zugrunde liegende Bestimmung - Nr. 2.1.4 der Anlage zur FSBeitrV - sei nichtig. Die in der Norm genannte Bezugsgröße der theoretischen Versorgungsfläche sei wegen Ver-

stoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG unzulässig; auch liege ein Verstoß gegen die bundesrechtliche Verordnungsermächtigung vor. Das Gesetz verlange eine Aufteilung der Kosten auf die Nutzergruppen "entsprechend der Frequenznutzung". Hiermit sei die tatsächliche Intensität der Frequenznutzung gemeint, wobei es auf den störungsfreien Empfang beim Empfänger ankomme. Bei der theoretischen Versorgungsfläche blieben aber Interferenzen, d.h. Störungen durch andere Sender, die ein erhebliches Ausmaß erreichen könnten und für die einzelnen Senderbetreiber - auch in Abhängigkeit von der jeweiligen Topographie - verschieden seien, außer Betracht.

5 Mit ihrer vom Senat zugelassenen Revision macht die Beklagte geltend, dass Nr. 2.1.4 der Anlage zur FSBeitrV wirksam sei. Der die Beitragserhebung rechtfertigende Sondervorteil liege nicht in der tatsächlichen störungsfreien Empfangbarkeit einer Frequenz, sondern in dem potentiellen Nutzen, der für die Senderbetreiber mit der Tätigkeit der Bundesnetzagentur verbunden sei. Mit der intensiveren Frequenznutzung steige dieser Vorteil proportional an. Dies werde durch die Bezugseinheit der theoretischen Versorgungsfläche in einer mathematischen Gleichung ausgedrückt: je höher der Umfang der Frequenznutzung, desto höher die Wahrscheinlichkeit einer Störung und desto höher der durch die Tätigkeit der Bundesnetzagentur zu erlangende Vorteil. Das Urteil stelle sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar, insbesondere verstoße weder die Frequenzschutzbeitragsverordnung gegen die rechtsstaatlichen Vorgaben zur Publizität und Bestimmtheit von Rechtsnormen noch sei die Kalkulation der Beiträge zu beanstanden.

6 Die Beklagte beantragt,

> das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 6. Dezember 2013 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 14. Januar 2011 zu ändern und die Klage abzuweisen.

7 Der Kläger verteidigt das Berufungsurteil und beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

8 Die zulässige Revision der Beklagten ist begründet. Das angefochtene Urteil verletzt hinsichtlich der tragenden Erwägung - Nichtigkeit der Nr. 2.1.4 der Anlage zur Frequenzschutzbeitragsverordnung - Bundesrecht und erweist sich insoweit auch nicht aus anderen Gründen als richtig, § 144 Abs. 4 VwGO (1.). Dies führt zur Zurückverweisung der Sache an die Vorinstanz, weil für die abschließende Sachentscheidung noch Tatsachenfeststellungen getroffen werden müssen, § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO (2.).

9 1. Das Oberverwaltungsgericht ist von den zutreffenden Rechtsgrundlagen für die Beitragsfestsetzungen ausgegangen (a) und hat im Ergebnis zu Recht angenommen, dass die Erhebung eines Frequenzschutzbeitrags mit Gemeinschafts- und Verfassungsrecht grundsätzlich in Einklang steht (b). Die Beitragsregelung ihrerseits steht, soweit sie auf der festgestellten Tatsachengrundlage einer abschließenden revisionsgerichtlichen Beurteilung zugänglich ist, mit den Vorgaben des Bundesrechts in Einklang (c - e).

10 a) Das Oberverwaltungsgericht hat als Rechtsgrundlage für die hier streitigen Beitragsfestsetzungen für die Jahre 2003 und 2004 zu Recht § 11 des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten vom 18. September 1998 (BGBl. I S. 2882), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) - im Folgenden EMVG 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 - angesehen. Zwar trat § 11 Abs. 2 Satz 1 EMVG a.F. als Ermächtigungsgrundlage der Frequenzschutzbeitragsverordnung nach Erlass des Ausgangsbescheids vom 12. Dezember 2007, aber vor Erlass des (Teil-)Widerspruchsbescheids vom 18. Dezember 2008 außer Kraft und wurde

durch den seit dem 1. März 2008 geltenden § 19 EMVG vom 26. Februar 2008 (BGBl. I S. 220) ersetzt. Eine ordnungsgemäß erlassene Rechtsverordnung bleibt vom Wegfall der gesetzlichen Ermächtigung, auf deren Grundlage sie erlassen wurde, aber grundsätzlich unberührt (BVerfG, Beschluss vom 25. Juli 1962 - 2 BvL 4/62 - BVerfGE 14, 245 <249>; BVerwG, Urteil vom 6. Oktober 1989 - 4 C 11.86 - Buchholz 406.11 § 144 BBauG Nr. 1 S. 2; Nierhaus, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 12, Art. 80 Rn. 396 ff., 412, Stand November 1998). Das Berufungsgericht hat auch die richtige Fassung der Frequenzschutzbeitragsverordnung zugrunde gelegt. Zwar enthielt auch die frühere Fassung aus dem Jahre 2004 eine Anlage mit Angaben zur Höhe der EMV-Beiträge für die Jahre 2003 und 2004. Nach § 8 FSBeitrV 2007 gilt aber dann, wenn Beiträge noch nicht bestandskräftig festgesetzt sind, die neue Fassung, sofern die darin enthaltenen Beiträge geringer sind. Beide Voraussetzungen lagen hier vor.

11 Nach § 11 Abs. 1 EMVG a.F. haben Senderbetreiber - das sind nach § 2 Nr. 13 EMVG a.F. diejenigen, denen zum Betreiben von Sendefunkgeräten oder Funknetzen Frequenzen zugeteilt sind - zur Abgeltung der Kosten für die Sicherstellung der elektromagnetischen Verträglichkeit und insbesondere eines störungsfreien Funkempfangs zur Aufgabenerledigung nach § 8 Abs. 6 EMVG a.F., soweit nicht bereits der Gebührentatbestand nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 EMVG a.F. erfüllt ist, sowie für Maßnahmen im Rahmen der Geräteprüfung nach § 8 Abs. 1 bis 5 EMVG a.F., soweit nicht bereits der Gebührentatbestand nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 EMVG a.F. erfüllt ist, eine Abgabe zu entrichten, die als Jahresbeitrag erhoben wird. Die beiden genannten Aufgaben lassen sich mit den Begriffen Entstörung und Marktbeobachtung umschreiben (BVerwG, Urteil vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <204> zu einer vergleichbaren früheren Fassung des EMVG).

12 Das Gesetz selbst enthält zur Beitragsregelung zwei Bestimmungen: Nach § 11 Abs. 2 Satz 2 EMVG a.F. werden die Anteile an den Gesamtkosten den einzelnen sich aus der Frequenzzuweisung ergebenden Nutzergruppen, denen Frequenzen zugeteilt sind, so weit wie möglich aufwandsbezogen zugeordnet. Innerhalb der Nutzergruppen erfolgt die Aufteilung entsprechend der Frequenz-

nutzung (§ 11 Abs. 2 Satz 3 EMVG a.F.). Im Übrigen überlässt das Gesetz dem Verordnungsgeber die nähere Konkretisierung. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wird durch § 11 Abs. 2 Satz 1 EMVG a.F. ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen den Kreis der Beitragspflichtigen, die Beitragssätze und das Verfahren der Beitragserhebung festzulegen.

13 Die auf dieser Grundlage erlassene Frequenzschutzbeitragsverordnung 2007 konkretisiert die bundesgesetzlichen Vorgaben dahin, dass - auf einer ersten Stufe - die durch Beiträge gemäß § 11 Abs. 1 EMVG a.F. abzugeltenden Personal- und Sachkosten von der Bundesnetzagentur erfasst und - abzüglich eines Selbstbehalts zur Abgeltung des Allgemeininteresses an der Gewährleistung der elektromagnetischen Verträglichkeit von Geräten i.H.v. 25 % - 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). Nach den Angaben der Beklagten ging es hinsichtlich der EMV-Beiträge für die hier in Rede stehende Nutzergruppe Ton-Rundfunk im Jahre 2003 um die Aufteilung von ca. 1,5 Mio. € auf dreizehn Betreiber und im Jahre 2004 um die Aufteilung von ca. 1 Mio. € auf vierzehn Betreiber.

14 Als Bezugseinheit für die Nutzergruppe Ton-Rundfunk UKW sieht Nr. 2.1.4 der Anlage zur FSBeitrV 2007 die "Theoretische Versorgungsfläche je zugeteilte Frequenz" vor, die in einer zugehörigen Fußnote näher erläutert wird. Danach handelt es sich um eine Berechnungsgröße zur Ermittlung des Beitrags, die für alle Rundfunkdienste auf bestimmten internationalen Ausbreitungskurven sowie nationalen Richtlinien und Festlegungen beruht. Auf der Basis dieser Ausbreitungskurven wird für eine Sendefunkanlage eine Mindestnutzfeldstärkekontur errechnet. Hieraus ergibt sich für jeden 10°-Schritt eine Entfernung R vom Senderstandort bis zu dem Punkt, an dem die Mindestnutzfeldstärke erreicht ist. Daraus kann für jede der 36 Richtungen ein Flächenelement berechnet werden. Durch Addition der 36 Flächenelemente ergibt sich die theoretische Versorgungsfläche einer Senderanlage in Quadratkilometern.

15 b) Das Oberverwaltungsgericht ist im Ergebnis zutreffend davon ausgegangen, dass grundsätzliche Bedenken gegen die Erhebung eines EMV-Beitrags weder im Hinblick auf unionsrechtliche (aa) noch auf verfassungsrechtliche (bb) Vorgaben bestehen.

16 aa) Zwar findet die Beitragserhebung nach § 11 EMVG a.F. keine Grundlage in Art. 12 der Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), da hiervon nur Abgaben für die Gewährung eines Frequenznutzungsrechts erfasst werden. Hierunter fällt der Frequenznutzungsbeitrag, der von den Senderbetreibern ebenfalls aufgrund der Frequenzschutzbeitragsverordnung 2007 - insoweit gestützt auf § 143 Abs. 4 Satz 1 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190 - TKG) - erhoben wird (s. hierzu die Urteile in den Verfahren 9 C 24.14 und 9 C 26.14), nicht aber der EMV-Beitrag, der die Kosten für die oben näher beschriebenen Marktbeobachtungs- und Entstörungsaufgaben der Bundesnetzagentur decken soll. Art. 12 der Genehmigungsrichtlinie steht der Erhebung weiterer Abgaben, die ihren Entstehungsgrund nicht in dem Genehmigungsverfahren für den Zugang zum Markt für elektronische Kommunikationsdienste haben, aber nicht entgegen (vgl. EuGH, Urteil vom 27. Juni 2013 - C-485/11 [ECLI:EU:C:2013:427], Kommission ./. Frankreich - Rn. 31). Auch die Richtlinie 2004/108/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die elektromagnetische Verträglichkeit und zur Aufhebung der Richtlinie 89/336/EWG schließt weder ausdrücklich noch sinngemäß die Erhebung eines Beitrags nach dem Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten aus (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <197>).

17 bb) Die Regelungen in § 11 EMVG a.F. zur Beitragserhebung sind verfassungsgemäß.

18 (1) Ein Verstoß gegen die besonderen Kompetenzvorschriften in Art. 105 ff. GG liegt nicht vor. Bei der Abgabe nach § 11 EMVG a.F. handelt es sich nicht um eine Steuer, sondern um einen Beitrag. Es gibt zwar keinen eigenständigen vollständigen verfassungsrechtlichen Beitrags- oder Gebührenbegriff; diese Vorzugslasten weisen jedoch Merkmale auf, die sie verfassungsrechtlich notwendig von der Steuer unterscheiden. Der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn legitimierende Gesichtspunkt ist der Gedanke der Gegenleistung, d.h. des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten. Während bei den Zwecksteuern die Ausgaben- und die Einnahmenseite voneinander abgekoppelt sind, werden bei den nichtsteuerlichen Abgaben in Form von Beiträgen die Rechtfertigung und die Höhe der Abgabe gerade durch den öffentlichen Aufwand vorgegeben (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 u.a. [ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140625.1bvr066810] - NVwZ 2014, 1448 Rn. 43; BVerwG, Urteile vom 19. Oktober 1966 - 4 C 99.65 - BVerwGE 25, 147 <148 f.> und vom 14. November 1985 - 3 C 44.83 - BVerwGE 72, 212 <218 f.>). Beiträge werden im Unterschied zu Gebühren schon für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben. Durch Beiträge sollen die Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt werden, von der sie potentiell einen Nutzen haben.

19 Hiervon ausgehend bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Erhebung eines EMV-Beitrags. Die fragliche Abgabe wird nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, sondern zur Abgeltung der in § 11 Abs. 1 EMVG a.F. genannten Kosten für bestimmte Aufgaben der Bundesnetzagentur erhoben. Diese Aufgabenwahrnehmung liegt zwar auch im Interesse der Allgemeinheit, in herausgehobenem Maße aber im Interesse der Senderbetreiber. Ihnen wird mit dem Schutz vor elektromagnetisch störungsträchtigen Geräten und vor elektromagnetischen Störungen eine besondere Leistung gewährt. Denn gerade die Senderbetreiber haben ein besonderes Interesse an der Störungsfreiheit, weil Funksignale gegenüber elektromagnetischen Einflüssen besonders empfindlich sind und dadurch bedingte Funktionsstörungen den Sendebetrieb erheblich gefährden. Daher ist es gerechtfertigt, dass der Gesetzgeber allein die Senderbetreiber und nicht auch die Betreiber anderer elektrischer und elektronischer Geräte mit einer Beitragspflicht belegt. Das Allgemeininte-

resse an der Erfüllung dieser Aufgabe ist allerdings angemessen beitragsmindernd zu berücksichtigen (BVerwG, Urteil vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <202 ff.>).

20 (2) Entgegen der Auffassung des Klägers hat der Gesetzgeber nicht dadurch gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen, dass er Kabelbetreiber, die mangels Zuteilung von Frequenzen keine Senderbetreiber i.S.d. § 11 Abs. 1 EMVG a.F. sind, nicht in den Kreis der Abgabepflichtigen einbezogen hat. Die Beklagte hat hierzu erläutert, dass von der in § 11 Abs. 1 EMVG a.F. beschriebenen Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesnetzagentur die Senderbetreiber erheblich mehr als die Kabelbetreiber profitieren, da die Signalübermittlung per Kabel im Gegensatz zu Funksignalen in einem nahezu geschlossenen System erfolge. Hierdurch sei der Übertragungsweg Kabel von EMV-Störungen so gut wie nicht betroffen. Für dennoch auftretende Einzelfälle einer Störung des Kabels durch den Funk habe man eigene Kostenträger ("Störung der Sonderkanäle": Kostenträger 52090 für das Jahr 2003 bzw. 51090 für das Jahr 2004) eingerichtet, um zu vermeiden, dass die Senderbetreiber mit diesen Kosten belastet werden. Diesen Ausführungen, die die Beklagte in der mündlichen Verhandlung durch sachkundige Angaben eines Vertreters der Bundesnetzagentur nochmals untermauert hat, ist der Kläger nicht substantiiert entgegengetreten. Soweit er auf zunehmende Störungen durch alte Kabelverteileranlagen hingewiesen hat, sind für diese nicht die Kabelbetreiber, sondern die Hauseigentümer verantwortlich. Ob die von der Beklagten insbesondere mittels besonderer Kostenträger vorgesehene Kostenverteilung im Einzelnen sachgerecht ist, muss im Rahmen der Überprüfung der Kalkulation näher untersucht werden (s.u. unter 2.).

21 (3) Die Verordnungsermächtigung (§ 11 Abs. 2 EMVG a.F.) genügt den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Gesetzgeber hat Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung hinreichend bestimmt, indem er insbesondere die Geltung des Kostendeckungsprinzips und die beiden oben genannten Verteilungskriterien (Verteilung der Gesamtkosten auf die Nutzergruppen "so weit wie möglich aufwandsbezogen" und Verteilung innerhalb der Nutzergruppen "entsprechend der Frequenznutzung", § 11 Abs. 2 Satz 2 und 3 EMVG a.F.) angeordnet hat. Zwar zeigt der Wortlaut "so weit wie möglich", dass der Gesetzgeber

keine abschließende Festlegung der Kostenverteilung vorgenommen, sondern lediglich den Rahmen abgesteckt hat. Ähnlich verhält es sich mit dem Begriff der Frequenznutzung, der ebenfalls konkretisierungsbedürftig ist. Dies ist aber zulässig. Es ist von Verfassungs wegen nicht geboten, dass der Gesetzgeber die Beitragshöhe im Einzelnen oder durch Angabe eines Rahmens zahlenmäßig festlegt. Soweit es sich - wie hier - um Abgaben mit dem unmittelbaren Zweck einer Kostendeckung handelt, kann hinreichende Bestimmtheit vielmehr auch hergestellt werden, indem die Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten normiert werden (BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2013 - 3 C 7.12 - Buchholz 418.5 Fleischbeschau Nr. 33 Rn. 16 m.w.N.). Ebenso wenig ist es erforderlich, dass der Gesetzgeber die Nutzergruppen selbst festlegt oder das - durch einen angemessenen Abschlag vom beitragsfähigen Gesamtaufwand zu berücksichtigende - Allgemeininteresse selbst bewertet. Der Verordnungsgeber, der nach § 11 Abs. 2 Satz 1 EMVG a.F. "den Kreis der Beitragspflichtigen, die Beitragssätze und das Verfahren der Beitragserhebung festzulegen" hat, ist aufgrund des § 11 EMVG a.F., auch soweit die Vorschrift im Lichte des Art. 3 Abs. 1 GG auszulegen und zu konkretisieren ist, in der Lage, den ihm vorgegebenen und erkennbaren gesetzgeberischen Willen zweckentsprechend zu konkretisieren. Soweit ihm dabei Spielräume eröffnet sind, wird ihm damit zugleich ermöglicht, zu erwartende technische Entwicklungen zeitnah in die Beitragsbemessung einzubeziehen (BVerwG, Urteil vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <200 ff., 205 f.> zur früheren, im Wesentlichen vergleichbaren Gesetzesfassung).

22 c) Die auf der Grundlage von § 11 EMVG a.F. erlassene Verordnung ist - vorbehaltlich der Kalkulation der Beitragssätze, deren Überprüfung ergänzende tatrichterliche Feststellungen und Wertungen voraussetzt (s.u. unter 2.) - ebenfalls rechtmäßig.

23 Das gilt insbesondere für den durch einen Abschlag von den beitragsrelevanten Personal- und Sachkosten zu bestimmenden Selbstbehalt des Bundes, den der Verordnungsgeber im Anwendungsbereich des § 11 EMVG a.F. auf 25 % festgelegt hat (§ 3 Abs. 2 FSBeitrV 2007). Der Selbstbehalt hat zu berücksichtigen, dass die Erfüllung der der Bundesnetzagentur übertragenen Aufgaben der

Marktbeobachtung (§ 8 Abs. 1 bis 5, § 11 Abs. 1 Nr. 2 EMVG a.F.) und der Entstörung (§ 8 Abs. 6, § 11 Abs. 1 Nr. 1 EMVG a.F.) zwar in herausgehobenem Maße den Senderbetreibern zugute kommt, daneben aber auch im Interesse der Allgemeinheit liegt (BVerwG, Urteil vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <204 ff.>). Vor diesem Hintergrund ist für die hier in Rede stehenden Beitragsjahre 2003 und 2004 die Bewertung des Allgemeininteresses durch den Verordnungsgeber - unbeschadet seiner Aufgabe, etwaige Änderungen der Interessenlage zu erfassen und rechtlich umzusetzen (BVerwG, Urteil vom 22. November 2000 a.a.O. S. 206 f.) - von seinem normativen Gestaltungsspielraum gedeckt.

24 In der Verordnung fehlt es auch nicht an den erforderlichen allgemeinen Vorgaben für die Kostenrechnung (Kalkulation) durch die Bundesnetzagentur. Zwar enthält die Verordnung selbst keine näheren Vorgaben zur Erstellung der Kalkulation, denn sie legt weder die anzuwendende Methodik fest noch nimmt sie einzelne begriffliche Klarstellungen - etwa zum Kostenbegriff - vor oder regelt, wie dann verfahren werden soll, wenn die vom Gesetzgeber "so weit wie möglich" aufwandsbezogen vorgesehene Zuordnung der Kosten sich im Einzelfall nicht als durchführbar erweist. Auch ohne eine solche Vorab-Festlegung einzelner Fragen bestanden für die Kalkulation aber hinreichende Vorgaben, denn die Bundesnetzagentur musste ihrer Kalkulation die für das Rechnungswesen der Bundesverwaltung geltenden einheitlichen und verbindlichen Grundsätze zugrunde legen. Für die hier streitigen Beitragsjahre 2003 und 2004 war dies die Standard-Kosten-Leistungsrechnung des Bundesministeriums der Finanzen, die in der Vorschriftensammlung der Bundesfinanzverwaltung veröffentlicht ist (VSF-H 9001). Hierbei handelt es sich um eine Ist-Kostenrechnung auf Vollkostenbasis, d.h. alle in einer Periode entstehenden Kosten (Personal- und Sachkosten) werden erfasst und verrechnet. Der Verordnungsgeber hat zudem die konkret durchgeführte Kalkulation der Bundesnetzagentur einschließlich der sie bestimmenden Methodik in seinen Regelungswillen aufgenommen. Denn er ist seiner, ihm vom Gesetzgeber durch § 11 Abs. 2 Satz 1 EMVG a.F. aufgegebenen Pflicht zur Festlegung der "Beitragssätze" dadurch nachgekommen, dass er die sich aus der Kalkulation der Bundesnetzagentur für die Jahre 2003 und 2004 ergebenden Beitragssätze für den EMV-Beitrag in die Verordnung über-

nommen hat (vgl. Anlage zur FSBeitrV 2007 Spalte 6 "Jahresbeitrag je Bezugseinheit (in Euro)").

25 d) Die in Nr. 2.1.4 der Anlage zur FSBeitrV 2007 enthaltene Begriffsdefinition der Bezugseinheit der theoretischen Versorgungsfläche ist nicht, wie vom Oberverwaltungsgericht erwogen, wegen eines Verstoßes gegen die sich aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Publizitäts- und Bestimmtheitsanforderungen unwirksam.

26 Die Bezugseinheit der theoretischen Versorgungsfläche wird in der Anlage der Frequenzschutzbeitragsverordnung in einer Fußnote als "Berechnungsgröße zur Ermittlung des Beitrags" beschrieben und unter Angabe des Rechenwegs und der verschiedenen Parameter (effektive Antennenhöhe, Sendeleistung, Ausbreitungskurven, Mindestnutzfeldstärke) näher definiert. Dabei wird für bestimmte Parameter bzw. Nutzergruppen auf verschiedene nationale und internationale Richtlinien und Abkommen verwiesen, ohne dass deren Urheber, genauer Titel, Datum sowie Fundstelle angegeben wird. So wird etwa für alle Rundfunkdienste auf die internationalen Ausbreitungskurven der ITU-R P.370 sowie die "jeweils gültigen nationalen Richtlinien (zurzeit 176 TR 22 bzw. 5 R 22 vom März 1992) und weiteren nationalen und internationalen Festlegungen, wie zum Beispiel für T-DAB Wiesbaden 1995 und Maastricht 2002 und für DVB-T Chester 1997" oder für den Betrieb eines Kanals im Band II in analoger Übertragungstechnik (UKW-Ton-Rundfunk) auf das "Abkommen Genf 1984" Bezug genommen.

27 Verweisungen auf von nichtstaatlichen Normungsgremien geschaffene Regelwerke sind nicht prinzipiell ausgeschlossen (BVerwG, Beschluss vom 29. Juli 2010 - 4 BN 21.10 - Buchholz 406.11 § 10 BauGB Nr. 46 Rn. 11); sie müssen jedoch bestimmte Mindestvoraussetzungen hinsichtlich ihrer Bestimmtheit und Publizität erfüllen. Die Rechtsnorm muss erkennbar zum Ausdruck bringen, dass sie die außenstehende Anordnung zu ihrem Bestandteil macht, die ergänzende Anordnung muss für den Rechtsunterworfenen hinsichtlich des Gegenstandes hinreichend bestimmt bezeichnet sein, wobei eine Bezugnahme unter

Angabe von Gesetzestitel, Datum und Fundstelle der in Bezug genommenen Norm entbehrlich ist. Zudem muss die Verlautbarung der ergänzenden Anordnung für den Betroffenen zugänglich und ihrer Art nach für amtliche Anordnungen geeignet sein, insbesondere muss der Betroffene sich verlässlich und ohne erhebliche Schwierigkeiten Kenntnis vom Inhalt der in Bezug genommenen Regelungen verschaffen können. Ob dies der Fall ist, hängt von den jeweiligen Umständen ab (vgl. zum Vorstehenden BVerfG, Kammerbeschluss vom 27. April 1994 - 2 BvL 3/91 u.a. - juris Rn. 53 ff.; BVerwG, Urteile vom 29. August 1961 - 1 C 14.61 - Buchholz 310 § 137 VwGO Nr. 9 S. 7 f., vom 17. Februar 1978 - 1 C 102.76 - BVerwGE 55, 250 <264> und vom 27. Juni 2013 - 3 C 21.12 - BVerwGE 147, 100 Rn. 20). Richtet sich eine Vorschrift ausschließlich an Personen, bei denen aufgrund ihrer Ausbildung oder praktischen Erfahrung bestimmte Fachkenntnisse regelmäßig vorauszusetzen sind, und regelt sie Tatbestände, auf die sich solche Kenntnisse zu beziehen pflegen, so begegnet die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe keinen Bedenken, wenn allgemein davon ausgegangen werden kann, dass der Adressat aufgrund seines Fachwissens imstande ist, den Regelungsinhalt solcher Begriffe zu verstehen (BVerfG, Beschluss vom 15. März 1978 - 2 BvR 927/76 - BVerfGE 48, 48 <57> zur Bestimmtheit strafrechtlicher Vorschriften).

28 Nach den hier maßgeblichen Umständen liegt ein Verstoß gegen die genannten Anforderungen nicht vor. Der Verordnungsgeber hat hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die einzelnen in der Definition genannten Richtlinien und Abkommen rechtsnormmäßiger, inhaltsergänzender Bestandteil der Verordnung werden sollen. Die Norm wendet sich an einen sehr kleinen und hoch spezialisierten Adressatenkreis (Senderbetreiber von Ton-Rundfunk auf UKW und T-DAB sowie von Fernseh-Rundfunk). Der Verordnungsgeber durfte von der Fachkunde dieser Normadressaten ausgehen. Die Senderbetreiber nach § 2 Nr. 13 EMVG a.F. sind diejenigen, denen zum Betreiben von Sendefunkgeräten oder Funknetzen Frequenzen zugeteilt sind. Sie mussten nach § 55 Abs. 4 TKG im Rahmen ihres auf Frequenzzuteilung gerichteten Antrags "die Erfüllung der subjektiven Voraussetzungen für die Frequenzzuteilung (…)" darlegen; hierzu zählt neben der Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit auch die Fachkunde (Göddel, in: Beck’scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 55

Rn. 33, 36 sowie Sörries, in: Säcker, TKG, 3. Aufl. 2013, § 55 Rn. 41). Diesen in Bezug auf Rundfunktechnik fachkundigen Normadressaten bereitet es, wie in der mündlichen Verhandlung auch von Klägerseite bestätigt wurde, keine Schwierigkeiten, die in der Fußnote zur theoretischen Versorgungsfläche teilweise nur in Kurzform bezeichneten Richtlinien und Abkommen zu identifizieren und sich im vollständigen Wortlaut zu verschaffen, zumal sie an deren Zustandekommen teilweise selbst mitgewirkt haben. Den Normadressaten ist auch bekannt, dass trotz der teilweise offenen Formulierungen für die Berechnung der hier relevanten theoretischen Versorgungsfläche keine weiteren nicht bezeichneten "nationalen und internationalen Festlegungen" herangezogen wurden, wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung nochmals zu Protokoll erklärt hat. Danach galten im Zeitpunkt der Entstehung der Beitragspflicht für die Jahre 2003 und 2004 abschließend diejenigen funktechnischen Regelwerke, die in der Fußnote "Theoretische Versorgungsfläche" der Anlage zur Frequenzschutzbeitragsverordnung 2007 für die Jahre 2003 und 2004 genannt sind. Schließlich hat die Beklagte in ihrem Schriftsatz vom 22. Juni 2015 auch Näheres zur Einsehbarkeit und archivmäßigen Sicherung sämtlicher Dokumente erläutert. Auf diese Ausführungen, die vom Kläger nicht bestritten wurden, nimmt der Senat Bezug.

29 Auch soweit das Oberverwaltungsgericht es für problematisch hält, dass ein Teil der Regelwerke, auf die verwiesen wird, etwa die Richtlinien der ITU (International Telecommunication Union), nicht auf Deutsch, sondern ausschließlich in englischer, französischer und spanischer Sprache veröffentlicht sind, ist auf den besonderen Adressatenkreis der Regelung zu verweisen. Dieser ist aufgrund seines Fachwissens imstande, den Regelungsinhalt der betreffenden Texte zu verstehen.

30 e) Die das Urteil des Oberverwaltungsgerichts tragende Erwägung, Nr. 2.1.4 der Anlage zur FSBeitrV 2007 sei nichtig, weil der innerhalb der Nutzergruppe Rundfunk anzuwendende Beitragsmaßstab der theoretischen Versorgungsfläche den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verletze und die bundesgesetzliche Vorgabe aus § 11 Abs. 2 Satz 3 EMVG a.F. missachte, verstößt gegen Bundesrecht. Im Rahmen des die Abgabenerhebung

prägenden weiten normativen Gestaltungsspielraums (1) besteht der den Beitrag nach § 11 Abs. 1 EMVG a.F. rechtfertigende Sondervorteil in dem Nutzen, den die Senderbetreiber durch die auf eine Sicherstellung der elektromagnetischen Verträglichkeit gerichtete Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesnetzagentur haben (2). Die Bezugseinheit der theoretischen Versorgungsfläche bildet diesen Vorteil sachgerecht ab; sie hält sich im Rahmen des weiten Verordnungsermessens (3).

31 (1) Bei der Bestimmung von Beitragsmaßstäben und Abgabensatz hat der Gesetzgeber wie auch der Verordnungsgeber 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) aber einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung. Als solche Gründe sind neben dem Zweck der Kostendeckung auch Zwecke des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke anerkannt. Wie bereits ausgeführt, ist der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn legitimierende Gesichtspunkt regelmäßig der Gedanke der Gegenleistung; Beiträge werden im Unterschied zu Gebühren schon für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668/10 u.a. - NVwZ 2014, 1448 Rn. 43). 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 (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 2006 - 6 C 19.05 - BVerwGE 125, 384 Rn. 21 und Beschluss vom 1. Juli 2013 - 8 BN 1.13 - juris Rn. 5).

32 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. Ein solcher Wahrscheinlichkeitsmaßstab unterliegt einer dynamischen Betrachtung. Ergeben sich aus technischem Fortschritt oder Fortentwicklung der (Verwaltungs-)Praxis ohne unangemessenen Verwaltungsaufwand realitätsnähere Maßstäbe, sind diese im Lichte einer wirklichkeitsgerechteren Beitragsbemessung zu wählen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 2014 - 1 BvL 11/10 u.a. [ECLI:DE:BVerfG:2014:ls20140212.1bvl001110] - BVerfGE 135, 238 Rn. 21; BVerwG, Urteile vom 13. April 2005 - 10 C 5.04 - BVerwGE 123, 218 <220, 222, 224 f.> und vom 9. Juni 2010 - 9 CN 1.09 - BVerwGE 137, 123 Rn. 14, 17; Beschluss vom 16. Mai 2013 - 9 B 6.13 - NVwZ 2013, 1160 Rn. 5; vgl. zur Möglichkeit der zeitnahen Einbeziehung technischer Entwicklungen in die Beitragsbemessung bereits BVerwG, Urteil vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <202>).

33 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 (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 12. Mai 1999 - 6 C 14.98 - BVerwGE 109, 97 <111> und vom 12. März 2014 - 8 C 27.12 - BVerwGE 149, 170 Rn. 22).

34 (2) Der rechtfertigende Grund für die Erhebung des EMV-Beitrags ist neben der Kostendeckung der bezweckte Vorteilsausgleich. Mit dem Beitrag nach § 11 Abs. 1 EMVG a.F. sollen die Vorteile abgegolten werden, die gerade den Senderbetreibern durch die Sicherung der Funktionsfähigkeit ihrer Anlagen in besonderem Maße zufließen (BVerwG, Urteil vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <204> zur Vorgängerregelung). Dabei bestehen die durch die Beiträge erfassten Vorteile auch und nicht zuletzt darin, dass die Bundesnetzagentur Störungen bekämpft, die die Gerätebetreiber (einschließlich der Senderbetreiber) durch den Betrieb ihrer Geräte selbst verursachen. Unter diesem Blickwinkel kommt die vorteilsorientierte Beitragsfinanzierung der Finanzie-

rung durch Gebühren nach dem Veranlasserprinzip inhaltlich nahe (BVerwG, Urteil vom 22. November 2000 a.a.O. S. 208).

35 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 § 11 Abs. 2 Satz 3 EMVG a.F. insoweit - nämlich für die Binnenverteilung innerhalb der Nutzergruppen - vorgesehene Kostenaufteilung "entsprechend der Frequenznutzung" dahin ausgelegt werden, dass diejenigen Senderbetreiber, die einen größeren potentiellen Nutzen von den Entstörungs- und Marktbeobachtungstätigkeiten 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 auch das Risiko steigt, elektromagnetischen Störungen ausgesetzt zu sein, und die dadurch mehr Aufwand für die Bundesnetzagentur verursachen.

36 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 dieser das Ziel jeder Frequenznutzung durch Senderbetreiber. Auch der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber hat wiederholt die fundamentale wirtschaftliche Bedeutung für die Senderbetreiber hervorgehoben, dass die von ihnen übertragenen Informationen beim Rundfunkteilnehmer "störungsfrei ankommen" (vgl. BT-Drs. 12/2508 S. 18 und BT-Drs. 16/3658 S. 21 sowie Begründung zur FSBeitrV - Stand vom 3. April 2003). Dieses Ziel ist aber nicht identisch mit dem Vorteil, für den der Beitrag erhoben wird. Dies kommt auch in § 11 Abs. 1 Nr. 1 EMVG a.F. zum Ausdruck, wonach die Beitragserhebung "zur Abgeltung der Kosten für die Sicherstellung der elektromagnetischen Verträglichkeit und insbesondere eines störungsfreien Funkempfangs" erfolgt. Wie die Einleitung des Halbsatzes mit "insbesondere" zeigt, enthält der vorangehende Satzteil die Hauptaussage. Der Vorteil ist demnach darin zu sehen, dass die Bundesnetzagentur durch die in § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 EMVG a.F. beschriebene Aufgabenwahrnehmung für eine möglichst umfassende Sicherstellung der elektromagnetischen Verträg-

lichkeit sorgt. Bezogen auf die Senderbetreiber geschieht dies vor allem durch die Gewährleistung einer möglichst störungsfreien Ausstrahlung.

37 Der so verstandene Begriff der Frequenznutzung entspricht den telekommunikationsrechtlichen Regelungen. So ist nach § 3 Nr. 9 Satz 1 TKG Frequenznutzung "jede gewollte Aussendung oder Abstrahlung elektromagnetischer Wellen" (in der Sache ebenso bereits § 2 Abs. 2 Frequenzzuteilungsverordnung vom 26. April 2001, BGBl. I S. 829 - FreqZutV). Dabei ist unter Aussendung die Erzeugung und unter Abstrahlung die Replikation elektromagnetischer Wellen zu verstehen. Der bloße Empfang elektromagnetischer Wellen gilt insoweit nicht als Frequenznutzung (Ricke, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 3. Aufl. 2015, § 3 TKG Rn. 15; Säcker, in: ders., TKG, 3. Aufl. 2013, § 3 Rn. 22). Zwar gehören die genannten Definitionen zum Telekommunikationsgesetz und den hierzu ergangenen Verordnungen. Der Gesetzgeber hat aber den Begriff "Frequenznutzung" in § 11 Abs. 2 Satz 3 EMVG a.F. ersichtlich sinngleich verwendet. So sah auch schon § 48 Abs. 2 TKG vom 25. Juli 1996 (BGBl. I S. 1120) die Erhebung eines Beitrags vor, der dem EMV-Beitrag ähnelt und seit der Neufassung durch § 143 TKG i.d.F. vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190) Frequenznutzungsbeitrag genannt wird. Durch das Post- und telekommunikationsrechtliche Bereinigungsgesetz vom 7. Mai 2002 (BGBl. I S. 1529), durch dessen Art. 22 die für das vorliegende Verfahren maßgebliche Bestimmung des § 11 EMVG a.F. ihren Wortlaut erhalten hat, sollten die Ermächtigungsgrundlagen in § 11 EMVG a.F. und § 48 TKG a.F. im Hinblick auf die Bemessungskriterien und die Verfahren harmonisiert werden (vgl. BT-Drs. 14/7921 S. 18). Auch dies spricht dafür, dass der Gesetzgeber in beiden Gesetzen von demselben Begriff der Frequenznutzung ausgegangen ist.

38 (3) Die Bezugseinheit der theoretischen Versorgungsfläche bildet diesen Vorteil sachgerecht ab; sie hält sich im Rahmen des weiten Verordnungsermessens.

39 In das Berechnungsverfahren der theoretischen Versorgungsfläche fließen die Sendeleistung, die Charakteristik der Antenne (abgestrahlter Bereich), die Höhe der Antenne im Verhältnis zur Umgebung, die (Kanal-)Bandbreite, die Feldstärkegrenzwerte sowie ihre räumliche und zeitliche Verteilung als Parameter ein.

Das Ergebnis wird in einem Flächenmaß ausgedrückt, das die sogenannte Mindestnutzfeldstärke berücksichtigt, also den mathematisch berechneten Bereich kreisförmig um den Sender herum, in dem das Signal auf der Frequenz eine bestimmte Sendeleistung überschreitet. Die auf diese Weise ermittelte Fläche ist der mathematische Ausdruck der Nutzungsintensität der Frequenz.

40 Damit knüpft die Bezugseinheit der theoretischen Versorgungsfläche an die technischen Parameter an, die § 7 Abs. 1 FreqZutV für die Bestimmung des Umfangs, also der Intensität der Frequenznutzung angegeben hat und die auch § 60 Abs. 1 TKG zugrunde liegen (insbesondere Standort, Sendeleistung, Feldstärkegrenzwerte, Zahl der Funkanlagen). Diese Vorgehensweise erscheint dem Senat aus den nachfolgenden Gründen naheliegend und im Ergebnis sachgerecht. Die Legaldefinition der Frequenznutzung kann für sich genommen zur Kostenaufteilung "entsprechend der Frequenznutzung" (§ 11 Abs. 2 Satz 3 EMVG a.F.) nicht genügen, denn die Begriffsumschreibung trifft unterschiedslos auf sämtliche Senderbetreiber zu. Daher bedarf es eines Unterscheidungskriteriums, das zugleich eine vorteilsgerechte Kostenaufteilung ermöglicht. Insoweit bietet sich das normativ verankerte Kriterium "Umfang der Frequenznutzung" an, denn zwischen dem Umfang der Frequenznutzung und dem zu erwartenden Störungsaufkommen besteht ein Zusammenhang; nach den Angaben der Beklagten, die diese in der mündlichen Verhandlung plausibel erläutert hat, kann insoweit eine stochastisch belegbare Korrelation angenommen werden. Das Störungsaufkommen und der damit verbundene Aufwand für die Bundesnetzagentur können als Anknüpfungspunkt für eine vorteilsgerechte Aufteilung innerhalb der Nutzergruppe, hier also innerhalb der Gruppe der Betreiber von Fernseh-Rundfunk, gewählt werden, weil der potentielle Nutzen für den Senderbetreiber mit dem Grad der Wahrscheinlichkeit einer Störung steigt.

41 Die gegen die Bezugseinheit der theoretischen Versorgungsfläche vorgebrachte Kritik des Klägers greift nicht durch.

42 Dass topographische Besonderheiten völlig unberücksichtigt bleiben, trifft nach den Erläuterungen in der mündlichen Verhandlung nicht zu. Das Flächenmaß der theoretischen Versorgungsfläche ist ein mathematischer Ausdruck der Nutzungsintensität, die abstrakt anhand der oben dargestellten Parameter berechnet wird. Hierbei bleibt zwar die konkrete geografische Lage des einzelnen Senders weitgehend unberücksichtigt, so dass jeder Sender in Deutschland unabhängig von seinem konkreten Standort für eine bestimmte Nutzungsintensität denselben Beitrag zu leisten hat. Dennoch werden topographische Gegebenheiten in gewissem Umfang in die Berechnung einbezogen, nämlich einerseits über die effektive Antennenhöhe und andererseits über die einzelnen Regelwerke, die in die Berechnung eingehen und denen wiederum bestimmte langjährig ermittelte statistische Erfahrungswerte zur Geländerauigkeit zugrunde liegen. Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar dargelegt, dass eine darüber hinausgehende Berücksichtigung der konkreten Topographie mit dem gewählten Modell, das gerade möglichst abstrakt und damit dem sonst absehbaren Streit um immer weitergehende Differenzierungen entzogen sein soll, nicht vereinbar wäre.

43 Da es sich bei den in der Definition der theoretischen Versorgungsfläche genannten Richtlinien und Abkommen um die seinerzeit üblichen Standardverfahren handelte, war der Verordnungsgeber für die hier streitigen Beitragsjahre 2003 und 2004 auch nicht unter dem oben genannten Gesichtspunkt, technischen Fortschritt berücksichtigen und einen möglichst wirklichkeitsgerechten Beitragsmaßstab wählen zu müssen, gehalten, einen anderen - realitätsnäheren - Maßstab zu entwickeln. So wurden die vom Kläger favorisierten Pixelberechnungen, die unter stärkerer Einbeziehung topographischer Daten erfolgen, nach übereinstimmender Auskunft der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung auf internationaler Ebene seinerzeit lediglich als Alternativbetrachtungen diskutiert.

44 Auch was die Einbeziehung von Auslandsanteilen in die theoretische Versorgungsfläche angeht, ist die generalisierende Berechnung der Intensität der Frequenznutzung anhand der Kriterien des § 7 Abs. 1 FreqZutV ohne Berücksichtigung der konkreten geografischen Lage aus Typisierungsgründen zulässig.

Nach diesem theoretischen Ansatz muss nicht berücksichtigt werden, ob und inwieweit auf Auslandsflächen abgestrahlt wird, denn hierdurch wird die Nutzungsintensität nicht beeinflusst. Dass es Sender - wie etwa den Sender Kleve - gibt, bei denen besonders große Flächenanteile im Ausland liegen, durfte der Verordnungsgeber im Rahmen seiner Typisierungsbefugnis als atypischen Sonderfall außer Betracht lassen. Stattdessen durfte er als Regelfall davon ausgehen, dass nahezu jeder Senderbetreiber über einzelne Sender mit grenzüberschreitenden Bezügen verfügt. Im Übrigen kann ein betroffener Senderbetreiber in gewissem Umfang die Antennencharakteristik ändern, also eine Abstrahlung auf die genannten Gebiete ausschließen und dadurch die Beitragshöhe reduzieren. Von dieser Möglichkeit machen nach Angaben der Beklagten verschiedene Sender, insbesondere durch den Einsatz von Richtantennen, Gebrauch.

45 Hiervon ausgehend kann der Kläger nichts zu seinen Gunsten daraus herleiten, dass die Frequenzgebührenverordnung vom 21. Mai 1997 (BGBl. I S. 1226), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. September 2013 (BGBl. I S. 3710), die für den Ton-Rundfunk UKW ebenfalls die Bezugseinheit der theoretischen Versorgungsfläche vorsieht, bei der Berechnung ausdrücklich Anteile von Flächenelementen ausnimmt, die aus Gebieten der Nord- und Ostsee bzw. ausländischem Hoheitsgebiet bestehen. Zwar wird die theoretische Versorgungsfläche als Berechnungsgröße zur Ermittlung der Frequenzzuteilungsgebühr mit denselben Erwägungen wie die hier in Rede stehende Berechnung für den EMV-Beitrag gerechtfertigt. Die dort vorgesehene Ausklammerung der genannten Flächenanteile ist aber aus den genannten Gründen - bezogen auf den hier maßgeblichen Zeitraum - jedenfalls nicht zwingend und indiziert daher nicht die Fehlerhaftigkeit der vorliegend umstrittenen Beitragsregelung.

46 Soweit der Kläger schließlich beanstandet, dass von der theoretischen Versorgungsfläche auch "gestörte" Gebiete umfasst würden, wobei sich Störungen nicht nur aus topographischen Besonderheiten, sondern auch aufgrund von Interferenzen durch andere (legal betriebene) Sender ergeben könnten, liegt dem erkennbar ein anderes Verständnis des die Beitragserhebung rechtfertigenden Sondervorteils zugrunde. Dieser liegt gerade nicht in der tatsächlich

störungsfreien Empfangbarkeit einer Frequenz. Im Übrigen hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, dass eine Interferenzkontur, also eine Erfassung des tatsächlich von der Frequenz versorgten Gebiets, in dem also sowohl die Mindestnutzfeldstärke erreicht als auch der notwendige Schutzabstand zu Störsendern eingehalten wird, allenfalls mit hohem Aufwand möglich und zudem wegen der ausgeprägten Volatilität der Störeinflüsse im Ergebnis fragwürdig wäre.

47 Verglichen mit der in der Verordnung vorgesehenen Berechnungsgröße der theoretischen Versorgungsfläche drängt sich auch sonst keines der vom Kläger favorisierten Alternativmodelle als eindeutig vorzugswürdig auf. Das sogenannte intendierte Versorgungsgebiet lässt insbesondere unberücksichtigt, dass in der Vergangenheit Sendern Frequenzen zugeteilt wurden, die nicht auf den Versorgungsbedarf beschränkt wurden.

48 2. Der Senat könnte in der Sache nur entscheiden, wenn der Rechtsstreit entscheidungsreif wäre. Das ist nicht der Fall, denn der Kläger hat seine Klage auf einen weiteren Gesichtspunkt - Rechtswidrigkeit der Kalkulation - gestützt, zu dem das Oberverwaltungsgericht keine tatsächlichen Feststellungen getroffen hat. Daher ist das Urteil aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen, § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO.

49 a) Der Kläger hat seine gegen den EMV-Beitragsbescheid gerichtete Klage auch mit Zweifeln an der Richtigkeit und Transparenz der Beitragskalkulation begründet. Diese Kritik hat er aufrechterhalten, auch nachdem die Beklagte im Berufungsverfahren neue Unterlagen zur Dokumentation der Kalkulation vorgelegt hat. Das Oberverwaltungsgericht ist - von seinem Rechtsstandpunkt aus konsequent - der Frage der Beitragskalkulation ausdrücklich nicht weiter nachgegangen (UA S. 9).

50 Grundsätzlich handelt es sich bei der Überprüfung einer Kalkulation um tatsächliche, auf den konkreten Einzelfall bezogene Feststellungen i.S.d. § 137 Abs. 2 VwGO, die das Revisionsgericht nicht selbst treffen kann (vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 17. April 2002 - 9 CN 1.01 - BVerwGE 116, 188 <195> und vom

25. April 2013 - 3 C 1.12 - Buchholz 418.5 Fleischbeschau Nr. 32 Rn. 16). Es mag dahinstehen, ob hier deshalb anderes gelten könnte, weil der Verordnungsgeber die sich aus der konkreten Kalkulation ergebenden Beitragssätze in den Verordnungstext übernommen hat und diese als generelle Rechtstatsachen (sogenannte legal facts) von § 137 Abs. 2 VwGO nicht erfasst sind. Denn der Senat macht von der ihm eingeräumten Möglichkeit der Zurückverweisung Gebrauch, weil er eigene Feststellungen hierzu nicht für zweckmäßig hält (vgl. BVerwG, Urteile vom 6. November 2002 - 6 C 8.02 - Buchholz 402.5 WaffG Nr. 89 S. 24 f., vom 20. März 2012 - 5 C 5.11 - BVerwGE 142, 145 Rn. 25 und vom 15. Oktober 2014 - 9 C 8.13 - BVerwGE 150, 225 Rn. 33 m.w.N.).

51 b) Das Oberverwaltungsgericht wird bei seiner Prüfung den einzelnen Kritikpunkten des Klägers in Bezug auf die Kalkulation der Beitragssätze nachzugehen haben. Dabei muss es insbesondere untersuchen, ob es für die Praxis der Bundesnetzagentur, die Kosten der Marktaufsicht - anders als die Kosten für Entstörungen, die im Hinblick auf die gesetzliche Regelung in § 11 Abs. 2 Satz 2 EMVG a.F. den einzelnen Nutzergruppen von vornherein getrennt zugeordnet werden - zunächst einheitlich zu erfassen und sodann entsprechend den Kosten für Entstörungen zu verteilen (vgl. Dokumentation der Kalkulation der FS-Beiträge 2004 und 2003 Band A Allgemeiner Teil S. 3 f.), einen hinreichenden sachlichen Grund gibt oder ob auch insoweit - der gesetzlichen Vorgabe folgend - ein unmittelbarer Bezug des jeweiligen Aufwandes zu den einzelnen Nutzergruppen hergestellt werden kann. Außerdem ist zu klären, ob die Bereinigung der Vollkostenrechnung um nicht beitragsrelevante Kosten durch einen Pauschalabzug von 10,19 % für das Jahr 2003 bzw. 10,85 % für das Jahr 2004 in der Weise erfolgen durfte, dass die Gesamthöhe der nicht beitragsrelevanten Kosten ermittelt (ca. 17 Mio. €) und dann ins Verhältnis zu den Gesamtkosten der Bundesnetzagentur (ca. 157 Mio. €) gesetzt wurde (vgl. Dokumentation der Kalkulation der FS-Beiträge 2004 und 2003 Band A S. 9 und Anl. 11 und 12); insoweit ist sowohl die Liste der für nicht beitragsrelevant gehaltenen Kostenpositionen zu hinterfragen als auch das methodische Vorgehen, also die Berechnung anhand eines festen Prozentsatzes. Des Weiteren ist zu prüfen, ob bestimmte "strukturelle Kosten" (etwa Kosten für Altersteilzeit, Telearbeit oder solche für allgemeine Organisationsaufgaben der Bundesnetzagentur wie

IT-Kosten) überhaupt bzw. nach dem jeweils gewählten Verrechnungsschlüssel (Mitarbeiterzahl bzw. Fläche) berücksichtigt werden durften und ob die kostenmäßige Erfassung der Störungen von und durch Kabelbetreiber (vgl. Dokumentation der Kalkulation der FS-Beiträge 2004 und 2003 Band A Anl. 1 S. 27) sachlich gerechtfertigt ist, insbesondere soweit Kabel und Rundfunk zusammen gestört werden. Insoweit ist zu klären, welcher Art derartige "Doppelstörungen" sind, welche Kosten hierfür typischerweise anfallen und welche sachlichen Gründe es für die vorgesehene alleinige Zuordnung der Kosten zum Rundfunkdienst gibt. Schließlich ist die Transparenz der gesamten Kostenkalkulation zu bewerten. So ist etwa klärungsbedürftig, weshalb Kosten für Altersteilzeit teilweise als nicht beitragsrelevante Kosten genannt werden (vgl. Dokumentation der Kalkulation der FS-Beiträge 2004 und 2003 Band A Anl. 11 Kostenstelle 61132 Altersteilzeit Zentrale), teilweise aber als strukturelle Kosten betrachtet werden, die nach dem Verrechnungsschlüssel "MA-Anzahl" verteilt werden (vgl. Dokumentation der Kalkulation der FS-Beiträge 2004 und 2003 Band A Anl. 10 S. 6).

Dr. Bier Buchberger Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Bick Steinkühler

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 972,71 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG).

Dr. Bier Buchberger Dr. Bick