

Datum: 17.06.2009
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 21. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 21 K 5880/08

Tenor: Die Klage wird abgewiesen. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand:

Der Kläger wurde im Jahre 1979 unter der Zuteilungsnummer 00000000 zum Amateurfunk zugelassen. Ihm wurde das personengebundene Amateurfunkrufzeichen 00 0 000 zugeteilt.

Nachdem bereits in den Jahren 1999, 2000 und 2004 zeitlich befristete Betriebsverbote wegen verschiedener Störungen des Amateurfunkverkehrs gegen den Kläger ergangen waren, stellte die Außenstelle München der Beklagten am 20. September 2005 fest, dass der Funkverkehr auf dem Amateurfunkrelais Schafberg (Frequenz 431,5 MHz) in der Zeit zwischen 17.33 Uhr und 18.08 Uhr durch wiederholte Aussendung von Sendesignalen, die mit DTMF-Tönen moduliert waren, so gestört war, dass ein ordnungsgemäßer Amateurfunkverkehr nicht möglich war. Messungen der Beklagten ergaben, dass die störenden Signale dem Wohnsitz des Klägers, an dem er zu diesem Zeitpunkt seine Amateurfunkstelle betrieb, zugeordnet werden konnten. Außerdem hörte die Außenstelle der Beklagten von 19.45 Uhr bis 20.10 Uhr desselben Tages eine bestehende Funkverbindung mit, während derer von beiden Stationen keine Rufzeichen genannt wurden. Eine dieser Stationen wurde ebenfalls dem Kläger zugeordnet.

Mit Bescheid vom 15. Dezember 2005 widerrief die Beklagte die Zulassung des Klägers zum Amateurfunkdienst, Zuteilungsnummer 00000000 und entzog ihm das zugeteilte Rufzeichen 00 0 000. Die dagegen gerichtete Klage wies das Verwaltungsgericht Köln mit rechtskräftigem Urteil vom 19. Dezember 2007 (11 K 149/07) ab.

Bereits vor Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, nämlich mit Datum vom 11. Oktober 2007, beantragte der Kläger erneut die Zulassung zur Teilnahme am Amateurfunkdienst und die Zuteilung eines personengebundenen Rufzeichens für die Klasse A. Diesen Antrag lehnte die Beklagte mit Bescheid vom 15. Februar 2008 unter Festsetzung einer Ablehnungsgebühr von 41,25 Euro ab. Zur Begründung verwies sie auf das inzwischen ergangene und rechtskräftige Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 19. Dezember 2007.

In seinem dagegen erhobenen Widerspruch führte der Kläger aus, ihm sei die Lizenz zu Unrecht entzogen worden, da die gegen ihn erhobenen Vorwürfe allein auf

Verdachtsmomenten beruhen. Die Maßnahme des Lizenzentzugs sei auch unabhängig davon überzogen gewesen. Im Übrigen sei sein Antrag wie ein Neuantrag auf Zulassung zu behandeln und er erfülle alle Zulassungsvoraussetzungen. Auf charakterliche Eignung oder Zuverlässigkeit komme es dabei nicht an; die Behörde habe lediglich die Möglichkeit, eventuelle Verstöße mit Betriebsverböten oder dem Entzug der Zulassung zu ahnden, dürfe aber nicht die Zulassung unter Hinweis auf frühere Verstöße versagen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 04. August 2008 wies die Beklagte den Widerspruch zurück und führte aus, einer Neuzuteilung stehe das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 19. Dezember 2007, dessen Rechtskraft zeitnah eingetreten sei, entgegen. Der Kläger habe keinen Anspruch auf Zulassung zum Amateurfunkdienst, weil Gründe für einen Widerruf vorlägen.

Der Kläger hat am 05. September 2009 Klage erhoben. Er trägt vor, alle gesetzlichen Voraussetzungen für eine Zulassung zum Amateurfunkdienst zu erfüllen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 19. Dezember 2007 stehe einer Zulassung nicht im Wege, denn es betreffe nur den vorherigen Widerruf. Über einen Antrag auf Neuzulassung sei in dem zu Grunde liegenden Verfahren nicht entschieden worden. Das Amateurfunkgesetz enthalte auch keine Bestimmungen über Sperrzeiten, innerhalb derer eine Neuzuteilung nach erfolgtem Widerruf nicht zulässig sei. Es würde dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widersprechen, wenn ein einmal erfolgter Widerruf zu einem dauerhaften Ausschluss von der Teilnahme am Amateurfunk führe, denn jedermann habe einen Anspruch auf eine "zweite Chance".

Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 15. Februar 2008 und des Widerspruchsbescheides vom 04. August 2008 zu verpflichten, ihm die am 11. Oktober 2007 beantragte Zulassung zur Teilnahme am Amateurfunkdienst unter gleichzeitiger Zuteilung eines personengebundenen Rufzeichens zu erteilen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor, das Amateurfunkgesetz binde die Zulassung nur an die Fachkunde und nicht an die charakterliche Eignung des Bewerbers. Es biete damit jedem Zugelassenen zunächst die Chance, sich im Amateurfunk zu bewähren. Verstoße ein Teilnehmer gegen das Amateurfunkrecht, so könnten gegen ihn zunächst Betriebsbeschränkungen und -verbote verhängt und als ultima ratio schließlich auch die Zulassung widerrufen werden. Dieses System werde "ad absurdum" geführt, wenn nach einem Widerruf sogleich ein Anspruch auf Neuzulassung bestehe. Eine einmal widerrufene Zulassung sei deswegen nicht neu zu erteilen, selbst dann nicht, wenn - was regelmäßig der Fall sei - der ehemalige Amateurfunker noch über die nötige Fachkunde verfüge. Die vom Kläger eingeforderte "zweite Chance" habe er wiederholt erhalten, weil gegen ihn zuvor mehrfach zeitweilige Betriebsverböte verhängt worden seien.

Selbst wenn man annehme, dass das Amateurfunkgesetz eine Neuzulassung nicht ausdrücklich verbiete, so stünde diese im behördlichen Ermessen. Vorliegend sei davon auszugehen, dass selbst der Widerruf der Zulassung keinen nachhaltigen Eindruck auf den Kläger gemacht habe, denn er habe entgegen dem ausgesprochenen Widerruf nicht nur weiter Amateurfunk betrieben, sondern auch weiter Amateurfunk gestört, wie sich aus einem Vermerk der Außenstelle München vom 27. Februar 2006 über Vorfälle im Februar 2006 ergebe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der gerichtlichen Verfahrensakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten verwiesen. Weiter wird verwiesen auf den Inhalt der beigezogenen gerichtlichen Verfahrensakte im Verfahren 11 K 149/07.

Entscheidungsgründe

Das Gericht kann den vorliegenden Rechtsstreit gem. § 101 Abs. 2 VwGO ohne die Durchführung einer mündlichen Verhandlung entscheiden, weil der Kläger mit Schriftsatz vom 20. Mai 2009 und die Beklagte mit Schriftsatz vom 25. Mai 2009 auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet haben.

Die zulässige Klage ist nicht begründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Zulassung zur Teilnahme am Amateurfunkdienst und Zuteilung eines personengebundenen Rufzeichens.

Nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Amateurfunk (AfuG) lässt die Regulierungsbehörde eine natürliche Person unter gleichzeitiger Zuteilung eines personengebundenen Rufzeichens auf Antrag zur Teilnahme am Amateurfunkdienst zu, wenn sie eine fachliche Prüfung für Funkamateure erfolgreich abgelegt oder eine Amateurfunk-Prüfungsbescheinigung nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes vorgelegt hat. Zwar hat der Kläger eine Prüfung für Funkamateure erfolgreich abgeschlossen und einen entsprechenden Antrag bei der Beklagten gestellt. Dennoch steht seiner Zulassung zur Teilnahme am Amateurfunkdienst und der Zuteilung eines persönlichen Rufzeichens der Umstand entgegen, dass eine störungsfreie Frequenznutzung durch ihn nicht sichergestellt ist.

Mit dem mit der vorliegenden Klage verfolgten Anspruch auf Zulassung zur Teilnahme am Amateurfunkdienst und der Zuteilung eines Rufzeichens begehrt der Kläger eine Frequenzzuteilung i.S. von § 55 des Telekommunikationsgesetzes (TKG). Das ergibt sich aus § 3 Abs. 5 AfuG, nach dem die im Frequenznutzungsplan für den Amateurfunk ausgewiesenen Frequenzen einem Funkamateureur als zugeteilt gelten, wenn ihm ein oder mehrere Rufzeichen zugeteilt worden sind. Die Frequenzzuteilung erfolgt nach § 55 Abs. 1 Satz 3 TKG zweckgebunden nach Maßgabe des Frequenznutzungsplans und diskriminierungsfrei auf der Grundlage nachvollziehbarer und objektiver Verfahren. Nach § 55 Abs. 5 TKG ist Voraussetzung für eine Frequenzzuteilung neben der Ausweisung der vorgesehenen Nutzung im Frequenznutzungsplan, der Verfügbarkeit und der Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen auch, dass eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung durch den Antragsteller sichergestellt ist (§ 55 Abs. 5 Nr. 4 TKG).

Für die dem Amateurfunk zugewiesenen Frequenzen regelt das Amateurfunkgesetz in nachvollziehbarer und objektiver Weise (vgl. § 55 Abs. 1 Satz 3 TKG) das Verfahren der Zuteilung. In dem die Bestimmungen des § 3 Abs. 1 und § 3 Abs. 2 AfuG für den Amateurfunk das Verfahren der Frequenzzuteilung im Sinne von § 55 Abs. 1 Satz 3 TKG regeln, haben sie vornehmlich prozeduralen Charakter. Daraus folgt zugleich, dass sie keinen abschließenden Katalog der materiellrechtlichen Zuteilungsvoraussetzung enthalten. Der Umstand, dass in § 3 Abs. 1 AfuG die Zulassung und die Zuteilung eines Rufzeichens ausdrücklich nur vom Nachweis der Fachkunde und nicht zusätzlich auch von weiteren subjektiven Zulassungskriterien abhängen, bedeutet daher nicht, dass der Antragsteller in seiner Person nicht eine störungsfreie Frequenznutzung - wie in § 55 Abs. 5 Nr. 4 TKG als Voraussetzung jeder Frequenzzuteilung gefordert - gewährleisten müsste. Das vereinfachte Zulassungsverfahren ist vielmehr dem Umstand geschuldet, dass im Amateurfunk die Frage, ob eine störungsfreie Frequenznutzung durch den Antragsteller sichergestellt ist, nicht nur eine Frage der technischen Ausstattung und der Fachkunde, sondern vor allem auch eine Frage der persönlichen Zuverlässigkeit des Amateurfunkers ist und eine Zuverlässigkeitsprüfung im Verfahren der Zulassung zum Amateurfunk mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden wäre. Der Gesetzgeber hat demnach bei den Personen, die die fachliche Prüfung erfolgreich abgelegt haben, auch die persönliche Zuverlässigkeit im Sinne der Sicherstellung einer störungsfreien Frequenznutzung zunächst unterstellt und für den Fall, dass sich ein Teilnehmer später als ungeeignet erweist, in § 11 und § 3 Abs. 4 Satz 2 AfuG repressive Maßnahmen, wie Betriebseinschränkungen und -verbote sowie den Widerruf der Zulassung und die Entziehung des Rufzeichens vorgesehen. Ein Teilnehmer, gegen den derartige Maßnahmen verhängt worden sind und dessen Zulassung und Rufzeichenzuteilung wegen nachhaltiger Störungen des Amateurfunkverkehrs und sonstigen Verstößen gegen die den Amateurfunk regelnde Rechtsvorschriften rechtskräftig widerrufen worden ist, bietet dabei grundsätzlich nicht die Gewähr für eine zukünftige störungsfreie Frequenznutzung. Aus diesem Grunde erfüllt er regelmäßig auch nicht die Zulassungsvoraussetzungen und hat auch dann keinen Anspruch auf Zulassung und Zuteilung eines Rufzeichens, wenn er die fachlichen Voraussetzungen für die Zuteilung (noch immer) erfüllt.

Dies schließt es allerdings nicht aus, dass im Einzelfall ein früherer Amateurfunkteilnehmer, der sich als unzuverlässig erwiesen hatte, im Verfahren einer erneuten Zulassung nunmehr trotz seines früheren Verhaltens als zuverlässig anzusehen ist, so dass die Prognose einer störungsfreien Frequenznutzung (nunmehr) gerechtfertigt sein kann. Hierfür wird man aber weder eine feste zeitliche Grenze zwischen den früheren Verstößen und der Neuzulassung bestimmen noch allgemeine Kriterien subjektiver Art aufstellen können. Vielmehr ist dies eine Frage des jeweiligen Einzelfalls, wobei es grundsätzlich an dem die (Wieder-) Zulassung begehrenden Antragsteller selbst liegt, Umstände vorzutragen und ggf. zu belegen, die darauf schließen lassen, dass die berechtigte Erwartung besteht, dass er sich in der Zukunft bei der Ausübung des Amateurfunks rechtstreu verhalten wird und die durch den Widerruf der früheren Zulassung bedingten Zweifel an seiner Zuverlässigkeit nunmehr ausgeräumt sind. Hierbei wird die Beharrlichkeit und Intensität der früheren Verstöße ebenso zu berücksichtigen sein wie die Frage, wie lange diese zurückliegen und wie der Antragsteller sich inzwischen mit diesen und seinem früheren Verhalten auseinandergesetzt hat, so dass für die Zukunft verlässlich eine Verhaltensänderung zu erwarten ist.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien bietet der Antragsteller derzeit nicht die Gewähr für eine störungsfreie Frequenznutzung. Zum einen erstreckte sich sein störendes Verhalten nach den rechtskräftigen Feststellungen im Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 19. Dezember 2007 über einen vergleichsweise langen Zeitraum, nämlich die Zeit von 1999 bis 2005 und weist damit eine erhebliche Beharrlichkeit auf. Auch hat sich der Kläger durch massive Sanktionen der Beklagten, nämlich dreimalige befristete Betriebsverbote in den Jahren 1999, 2000 und 2004, offenbar nicht nachhaltig beeindruckt lassen und sein Verhalten nicht verändert. Auch sein Verhalten im Zusammenhang mit den von ihm in dieser Sache geführten gerichtlichen Verfahren lässt nicht erkennen, dass der Kläger Einsicht in sein früheres Fehlverhalten gewonnen hat und dieses in der Zukunft abzustellen gewillt ist. Vielmehr ist sein gesamter Vortrag davon geprägt, die gegen ihn erhobenen Vorwürfe als nicht nachgewiesen oder in ihrer Bedeutung als gering erscheinen zu lassen. Dies zeigt sich auch darin, dass er bereits vor Abschluss des gegen den Widerruf gerichteten gerichtlichen Verfahrens seine Neuzulassung zum Amateurfunk beantragt und auch im vorliegenden gerichtlichen Verfahren keinerlei Umstände vorgetragen hat, die darauf schließen lassen, dass er sein früheres - rechtskräftig festgestelltes - Fehlverhalten einsieht, bedauert und in Zukunft abzustellen gewillt ist. Vielmehr hat er noch in einem Schreiben an die Beklagte vom 24. Februar 2008 seine Auffassung zum Ausdruck gebracht, die Lizenz sei ihm zu Unrecht entzogen worden.

Angesichts dessen rechtfertigt allein der Umstand, dass der letzte festgestellte Verstoß am 20. September 2005 stattgefunden hat und damit nunmehr fast vier Jahre zurück liegt, nicht die gesicherte Erwartung, der Kläger werde in Zukunft eine ungestörte Frequenznutzung sicherstellen. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass er in dieser Zeit wegen des Widerrufs seiner Zulassung überwiegend keine Gelegenheit hatte, am Amateurfunkdienst teilzunehmen und sich durch beanstandungsfreies Verhalten zu bewähren. Zum anderen fehlt es nach wie vor - wie bereits ausgeführt - an durchgreifenden Anhaltspunkten für eine Bereitschaft zu einer nachhaltigen Änderung seines Verhaltens. Dies wird auch daraus ersichtlich, dass der Kläger in seinem Schreiben an das Gericht vom 21. Februar 2009 nicht etwa zum Ausdruck gebracht hat, sein Hobby in Zukunft beanstandungsfrei ausüben zu wollen, sondern darauf hingewiesen hat, im Falle einer nicht raschen Klärung der Wiedenzulassung in seinem Sinne sich im benachbarten Ausland um eine entsprechende Lizenz bemühen zu wollen, die ihm - nach seiner Auffassung - auch "problemlos" ausgestellt werde.

Die Pflicht zur Zahlung der Verwaltungsgebühr folgt aus § 8 Nr. 4 AfuG i.V.m. § 18 und Anlage 2 lfd. Nr. 3 a und 6 der Amateurfunkverordnung (AfuV).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.