
Datum: 21.12.2018
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 9. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 9 L 1698/18
ECLI: ECLI:DE:VGK:2018:1221.9L1698.18.00

Tenor:

1. Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

2. Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 2.500.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

1. Der Antrag ist zulässig.

Statthaft ist vorliegend ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Dem steht nicht entgegen, dass das Begehren der Antragstellerin (auch) darauf gerichtet ist, die Frequenzen im Bereich von 3700 bis 3800 MHz in die streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur vom 14. Mai 2018, ein Vergabeverfahren für im Einzelnen benannte Frequenzbereiche anzuordnen, einzubeziehen. Denn dies ist – ausweislich des von der Antragstellerin im zugehörigen Hauptsacheverfahren angekündigten Klageantrags – bei verständiger Würdigung ihres Vorbringens (§ 88 VwGO) nicht der Fall. Die Antragstellerin versucht (lediglich), die Rechtswidrigkeit der Anordnung eines Vergabeverfahrens im vorliegenden Fall damit zu begründen, dass der Frequenzbereich von 3700 bis 3800 MHz nicht in die streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur einbezogen wurde. Ihr Begehren ist hingegen nicht auf die Einbeziehung der Frequenzen im Bereich von 3700 bis 3800 MHz in das durch die streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur angeordnete Vergabeverfahren gerichtet.

Der Statthaftigkeit des Antrags steht überdies § 44a VwGO nicht entgegen, wonach Rechtsschutz nur im Zusammenhang mit der abschließenden Sachentscheidung in Anspruch

1

2

3

4

genommen werden kann. Denn diese Vorschrift findet mit Blick auf die streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur keine Anwendung.

Grundlegend BVerwG, Urteil vom 1. September 2009 – 6 C 4.09 –, juris; siehe ferner BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 43); und vom 23. März 2011 – 6 C 6.10 –, juris (Rn. 14). 5

Des Weiteren ist die Antragstellerin antragsbefugt gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog. Das Bundesverwaltungsgericht hat zur Klagebefugnis im Hinblick auf die Anordnung eines Vergabeverfahrens nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG ausgeführt, dass als Konsequenz einer durch Frequenzbewirtschaftung zu bewältigenden Knappheitssituation die Anordnung eines Vergabeverfahrens den Anspruch auf Einzelzuteilung von Frequenzen in einen Anspruch auf chancengleiche Teilnahme am Vergabeverfahren umwandelt. Sie berührt – so das Bundesverwaltungsgericht – (daher) die materielle Rechtsposition von Unternehmen, die einen noch nicht bestandskräftig abgelehnten Antrag auf Einzelzuteilung gestellt haben. Auf die Rechte von Unternehmen, die sich nicht um die Zuteilung der zu vergebenden Frequenzen bewerben, sondern als Drittbetroffene lediglich Störungen durch die spätere Nutzung der zu vergebenden Frequenzen befürchten, kann sich die Anordnung des Vergabeverfahrens hingegen nicht auswirken. 6

BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36/11 –, juris (Rn. 19). 7

Ausgehend von diesen Maßgaben ist die Antragstellerin antragsbefugt. Denn ihr sind gegenwärtig in die streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur, ein Vergabeverfahren für im Einzelnen benannte Frequenzbereiche anzuordnen, einbezogene Frequenzen zugeteilt. Da mithin insoweit die Möglichkeit einer Verlängerung im Sinne von § 55 Abs. 9 Satz 3 TKG zumindest nicht grundsätzlich auszuschließen ist, kann die Antragstellerin die erforderliche Antragsbefugnis geltend machen. Des Weiteren wird die materielle Rechtsposition der Antragstellerin auch durch die Auswahl des Versteigerungsverfahrens (§ 61 Abs. 1, 5 TKG) berührt. Denn die Wahl des Versteigerungsverfahrens verengt den Frequenzzugang auf einen Erwerb im Wege des Höchstgebotes. Auch insoweit scheidet eine subjektive Rechtsverletzung jedenfalls nicht von vornherein aus. 8

Allgemein dazu BVerwG, Urteile 23. März 2011 – 6 C 6/10 –, juris (Rn. 13); und vom 1. September 2009 – 6 C 4/09 –, juris (Rn. 16, 19). 9

Der Antrag ist jedoch unbegründet. 10

Gemäß § 80 Abs. 5 VwGO kann das Gericht die aufschiebende Wirkung einer Klage anordnen, die wie hier gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 137 Abs. 1 TKG entfallen ist. Die dabei im Rahmen des § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung zwischen dem individuellen Interesse der Antragstellerin an der Aussetzung der Vollziehung der streitgegenständlichen Entscheidung der Bundesnetzagentur und dem öffentlichen Interesse an deren sofortiger Vollziehung fällt hier zu Lasten der Antragstellerin aus. Die streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur ist nach summarischer Prüfung nicht offensichtlich rechtswidrig, sondern rechtmäßig. Abgesehen davon fällt auch eine Interessenabwägung zulasten der Antragstellerin aus. 11

Die Anordnung eines Vergabeverfahrens in Ziffer I der streitgegenständlichen Entscheidung der Bundesnetzagentur stößt nicht auf durchgreifende rechtliche Bedenken. 12

Sie findet ihre Rechtsgrundlage in § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG. Danach kann die Bundesnetzagentur unbeschadet des § 55 Abs. 5 TKG anordnen, dass der Zuteilung von Frequenzen ein Vergabeverfahren nach § 61 TKG voranzugehen hat, wenn für Frequenzzuteilungen nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden oder für bestimmte Frequenzen mehrere Anträge gestellt sind. Die in diesen Alternativen vorausgesetzte Frequenzknappheit kann sich entweder aus der bereits feststehenden Tatsache eines Antragsüberhangs oder aus der Prognose einer mangelnden Verfügbarkeit von Frequenzen ergeben. Diese Prognose bezieht sich unter Berücksichtigung des Gesetzeswortlautes wie auch des systematischen Zusammenhangs der beiden Fallvarianten des § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG darauf, dass im Zuteilungszeitpunkt eine das verfügbare Frequenzspektrum übersteigende Anzahl von Zuteilungsanträgen gestellt sein wird. Grundlage dieser Prognose ist die Feststellung eines überschießenden Frequenzbedarfs. Bei dieser Feststellung als solcher steht der Bundesnetzagentur anders als bei der Prognose ein Beurteilungsspielraum nicht zu.

Ausführlich BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3/10 –, juris (Rn. 26, 28). 14

Bei bestehender Knappheit schließt § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG die Einzelzuteilung der betreffenden Frequenzen in der Regel aus. In einer solchen Situation ist die Entscheidung der Bundesnetzagentur infolge der Grundrechtsbindung gegenüber der Gesamtheit der Zuteilungspetenten wie auch des unionsrechtlichen Diskriminierungsverbotes regelmäßig im Sinne des Erlasses einer Anordnung eines Vergabeverfahrens vorgeprägt; nur ausnahmsweise darf unter Berücksichtigung der Regulierungsziele trotz Frequenzknappheit vom Erlass der Anordnung eines Vergabeverfahrens abgesehen werden. 15

Siehe dazu BVerwG, Urteile vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 35); und vom 23. März 2011 – 6 C 6.10 –, juris (Rn. 23). 16

Vorliegend besteht eine Knappheit im vorstehenden Sinne. Dies ergibt sich aus dem – hinsichtlich seines Ergebnisses von der Antragstellerin nicht in Zweifel gezogenen und insoweit auch nicht zweifelhaften, 17

zum diesbezüglichen gerichtlichen Prüfungsmaßstab BVerwG, Beschluss vom 9. Juni 2015 – 6 B 59/14 –, juris (Rn. 26), 18

– von der Bundesnetzagentur durchgeführten förmlichen Bedarfsermittlungsverfahrens. 19

Zum Ergebnis des durchgeführten förmlichen Bedarfsermittlungsverfahrens BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 233. 20

Dieses förmliche Bedarfsermittlungsverfahren wurde vorliegend – entgegen der Auffassung der Antragstellerin – auch nicht in rechtswidriger Weise durchgeführt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts haben die Betroffenen – auf der Grundlage des § 55 Abs. 1 Satz 3 TKG, wonach eine Frequenzzuteilung zweckgebunden nach Maßgabe des Frequenzplanes und diskriminierungsfrei auf der Grundlage nachvollziehbarer und objektiver Verfahren erfolgt – zwar einen Anspruch auf Teilnahme an einem diskriminierungsfreien Vergabeverfahren. 21

BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 36); siehe aber auch BVerwG, Urteil vom 1. September 2009 – 6 C 4.09 –, juris (Rn. 18), wonach das 22

Diskriminierungsverbot des § 55 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 61 Abs. 8 Satz 1 TKG <i>innerhalb</i> eines nach § 55 Abs. 9 Satz 1 TKG angeordneten Vergabeverfahrens drittschützende Wirkung für denjenigen entfaltet, der sich an der Frequenzvergabe beteiligt oder beteiligen will, und sich auf seinen Anspruch auf chancengleiche Teilnahme beruft (Hervorhebungen hinzugefügt).	
Im Allgemeinen wird die Bundesnetzagentur diesem Anspruch indes grundsätzlich durch die Durchführung eines förmlichen Bedarfsermittlungsverfahrens gerecht, bei dem sie zur Vorbereitung ihrer Entscheidung über den Erlass der Anordnung eines Vergabeverfahrens öffentlich dazu auffordert, innerhalb einer angemessenen Frist Bedarfsmeldungen in Bezug auf die fraglichen Frequenzen einzureichen. Ein solches Verfahren genügt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts den (unionsrechtlich vorgegebenen) Kriterien der Objektivität, Transparenz und Diskriminierungsfreiheit.	23
BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 28).	24
Ein solches Verfahren im vorstehenden Sinne hat die Bundesnetzagentur durchgeführt.	25
Vorliegend ergeben sich Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieses Verfahrens auch nicht aus dem Umstand, dass – wie die Antragstellerin meint – namentlich die ihr in der Vergangenheit zugeteilten Frequenzen und überdies auch weitere in die Anordnung eines Vergabeverfahrens einbezogene Frequenzen gegenwärtig und noch für einen längeren Zeitraum zugeteilt sind und deshalb rechtlich nicht verfügbar sind. Zwar werden Frequenzen nach § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 TKG nur zugeteilt, wenn sie verfügbar sind. Hieran fehlt es, wenn die zu vergebende Frequenz bereits einem anderen Nutzer wirksam zugeteilt ist. Für die Auffassung der Antragstellerin, die Zuteilungsvoraussetzung der rechtlichen Verfügbarkeit müsse bereits im Zeitpunkt der Anordnung eines Vergabeverfahrens nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG gegeben sein, findet sich im Gesetzeswortlaut indes kein Anhaltspunkt. Vielmehr müssen die in § 55 TKG normierten Voraussetzungen (erst) gegeben sein, bevor Frequenzen zugeteilt werden.	26
Mit Blick auf die Rechte Drittbetroffener BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 20).	27
Etwas anderes lässt sich – nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – auch nicht mit der Erwägung begründen, die Bundesnetzagentur könne die zur Vergabe gestellten Frequenzen anderenfalls nur unter Verletzung der Nutzungsrechte Dritter zuteilen. Denn in der Zeit zwischen dem Erlass der Anordnung eines Vergabeverfahrens und der Zuteilung der betreffenden Frequenzen können sich schon in Folge eines Widerrufs früherer Frequenzzuteilungen, Änderungen ergeben.	28
Dazu in vorliegendem Zusammenhang mit Blick auf den Frequenzbereich zwischen 3400 bis 3700 MHz BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 170 f.,	29
Dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit – auf den das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung maßgeblich Bezug genommen hat – kann dabei dadurch Rechnung getragen werden, dass das Vorhandensein anderer Frequenznutzungsrechte für die Zuteilungspetenten – wie hier,	30
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den	31

drahtlosen Netzzugang, Rn. 65 ff.,

– aufgrund eines Hinweises in der Anordnung eines Vergabeverfahrens erkennbar ist. 32
Müsste die Voraussetzung der Verfügbarkeit der Frequenzen bereits im Zeitpunkt der Anordnung des Vergabeverfahrens erfüllt sein, hätte dies nach dem Bundesverwaltungsgericht zur Folge, dass die zu vergebenden Frequenzen während des gesamten Vergabe- und Zuteilungsverfahrens nicht genutzt werden könnten. Dies stünde aber in einem durch sachliche Gründe nicht gerechtfertigten Widerspruch zum Grundsatz der effizienten Frequenznutzung.

Grundlegend BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 20). 33

Dass das Bundesverwaltungsgericht dabei auf den Aspekt der Nichtnutzung von Frequenzen 34 während eines Vergabe- und Zuteilungsverfahrens rekurriert, lässt sich – entgegen der Auffassung der Antragstellerin – ebenfalls nicht dahingehend verstehen, dass zwischen einer Bedarfsanmeldung im Rahmen eines förmlichen Bedarfsermittlungsverfahrens und der Zuteilung der betreffenden Frequenzen lediglich ein (bestimmter) Zeitabstand liegen darf.

Anders *Fetzer*, NVwZ 2018, 190 (191 f.). 35

Denn das Bundesverwaltungsgericht hat auch ausgeführt, dass sich Bedarfsmeldungen (im 36 Rahmen eines förmlichen Bedarfsermittlungsverfahrens) auf erst noch zu erwartende Zuteilungsanträge beziehen, und deswegen nicht schon die Voraussetzungen einer Zuteilung nach § 55 Abs. 5 Satz 1 TKG erfüllen müssen, um bei der Feststellung eines Bedarfsüberhangs berücksichtigt werden zu können. Da § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG allein die Stellung mehrerer Anträge ausreichen lasse, um eine Frequenzknappheit zu belegen, ohne dass es in diesem Stadium schon darauf ankäme, ob sie zuteilungsreif sind, können an Bedarfsmeldungen als tatsächliche Grundlage für erst noch zu erwartende Anträge auch keine höheren Anforderungen gestellt werden.

BVerwG, Beschluss vom 9. Juni 2015 – 6 B 59/14 –, juris (Rn. 25). 37

Zudem verfügt die Bundesnetzagentur nach der Rechtsprechung des 38 Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Prognose, dass im Zuteilungszeitpunkt eine das verfügbare Frequenzspektrum übersteigende Anzahl von Zuteilungsanträgen gestellt sein wird, über einen Beurteilungsspielraum.

Ausführlich BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3/10 –, juris (Rn. 26, 28). 39

Auch aus den Fristen der §§ 55 Abs. 4 Satz 4 TKG, § 61 Abs. 7 Satz 1 TKG lässt sich nicht 40 ableiten, dass im Falle der Durchführung eines Vergabeverfahrens die Einbeziehung von noch nicht verfügbaren Frequenzen unzulässig ist. Denn das Gesetz gibt zwar, worauf auch die Antragstellerin im Rahmen ihrer Argumentation hinweist, Fristen vor, innerhalb derer über einen vollständigen Frequenzzuteilungsantrag zu entscheiden ist. Die Frist beträgt sechs Wochen (§ 55 Abs. 4 Satz 4 TKG), innerhalb derer eine Entscheidung über einen vollständigen Antrag auf Einzelzuteilung zu treffen ist; sie kann bei Durchführung des Vergabeverfahrens um längstens acht Monate verlängert werden (§ 61 Abs. 7 Satz 1 TKG), wodurch die Interessen der beteiligten Zuteilungspetenten gewahrt werden sollen.

Allgemein OVG NRW, Urteil vom 10. März 2016 – 13 A 2395/07 –, juris (Rn. 97 f.). 41

Diese gesetzlich vorgesehenen Fristen gelten allerdings ausdrücklich nur für die 42 Entscheidung über einen Antrag auf Frequenzzuweisung, nicht aber für die Anordnung eines

Vergabeverfahrens.

Siehe dazu auch BVerwG, Beschluss vom 8. April 2010 – 6 VR 2.10 –, juris (Rn. 6) unter Hinweis darauf, dass der Beginn der betreffenden Frist nicht schon an den Erlass der Anordnung eines Vergabeverfahrens, sondern an den Zuteilungsantrag anknüpft; anders wohl *Hahn/Hartl/Dorsch*, in: Scheurle/Mayen (Hrsg.), TKG, 3. Aufl. 2018, § 61, Rn. 68. 43

Denn § 61 Abs. 1 Satz 3 TKG bestimmt, dass die Zuteilung der Frequenzen nach § 55 TKG erfolgt, nachdem das Vergabeverfahren nach § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG durchgeführt worden ist. Sofern – wie hier – die Feststellung der Frequenzknappheit nicht auf die Stellung mehrerer Anträge für bestimmte Frequenzen sondern auf die Durchführung eines Bedarfsermittlungsverfahrens zurückzuführen ist, haben die Fristen der §§ 55 Abs. 4 Satz 4, 61 Abs. 7 Satz 1 TKG mithin keine Bedeutung. Dagegen, dass die gesetzlichen Vorschriften – worauf die Antragstellerin hinweist – im Hinblick auf eine „konkrete Knappheit“ einerseits und eine „abstrakte Knappheit“ andererseits divergieren, gibt es daher rechtlich nichts zu erinnern. Demzufolge lassen sich aus den gesetzlichen Fristen der §§ 55 Abs. 4 Satz 4, 61 Abs. 7 Satz 1 TKG keine Vorgaben im Hinblick darauf herleiten, inwiefern zugeteilte Frequenzen zum Gegenstand der Anordnung eines Vergabeverfahrens gemacht werden dürfen. 44

Der Einwand der Antragstellerin auf eine – vermeintliche – Vereitelung des Anspruchs auf Verlängerung der Zuteilung von Frequenzen verfängt ebenso wenig. Denn die durch die Anordnung eines Vergabeverfahrens bewirkte Umwandlung des Anspruchs auf Einzelzuteilung in einen Anspruch auf chancengleiche Teilnahme am Vergabeverfahren ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht dadurch auflösend bedingt, dass es die Bundesnetzagentur versäumt, über den Zuteilungsantrag rechtzeitig zu entscheiden. Eine derartige Konsequenz ist – so das Bundesverwaltungsgericht – im Gesetz nicht vorgesehen. Sie wäre auch erkennbar zweckwidrig, da der gesetzliche Grund der Frequenzbeschränkung, der Nachfrageüberhang, von der Fristüberschreitung unberührt bleibt. 45

BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 33); ferner BVerwG, Urteil vom 1. September 2009 – 6 C 4.09 –, juris (Rn. 16). 46

Ausgehend davon hat das Bundesverwaltungsgericht ferner angenommen, dass es nicht darauf ankommt, ob Frequenzen im Zeitpunkt des Abschlusses des Vergabeverfahrens für eine Zuteilung zur Verfügung stehen, da sich die Anordnung eines Vergabeverfahrens nach dem Vorstehenden auch verneinendenfalls nicht auf die Rechtsposition der Betroffenen auswirken kann. 47

BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 21). 48

Des Weiteren muss nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Anordnung eines Vergabeverfahrens auch nicht wegen der Überschreitung der in § 55 Abs. 4 Satz 4 i.V.m. § 61 Abs. 7 Satz 1 TKG geregelten Frist (zu einem späteren Zeitpunkt) aufgehoben werden. Ein Vergabeverfahren kann nach Fristablauf auch ohne erneute Feststellung der Frequenzknappheit und ohne neu zu erlassenden Anordnung eines Vergabeverfahrens fortgesetzt werden. 49

BVerwG, Beschluss vom 8. April 2010 – 6 VR 2.10 –, juris (Rn. 6); Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 34); ferner OVG NRW, Urteil vom 10. März 2016 – 13 A 2395/07 –, juris (Rn. 97 f.), wonach sich – gewissermaßen umgekehrt – ein Rechtsanspruch auf 50

Einzelzuteilung von Frequenzen nicht aus dem Ablauf der Fristen des § 55 Abs. 4 Satz 4 TKG und des § 61 Abs. 7 Satz 1 TKG herleiten lässt.

Dies zugrunde gelegt, kann die Antragstellerin im vorliegenden Verfahren auch unter Hinweis auf §§ 55 Abs. 4 Satz 4, 61 Abs. 7 Satz 1 TKG nicht mit Erfolg geltend machen, dass einzelne zur Vergabe gestellte Frequenzen nicht verfügbar sind, weil sie erst zu einem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt zugeteilt werden können. Denn ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Anordnung eines Vergabeverfahrens im Sinne des § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG nach den Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes gerade nicht an Fristen gebunden. Auch die für die Entscheidung über Anträge auf die Zuteilung von Frequenzen geltenden gesetzlichen Fristen der §§ 55 Abs. 4 Satz 4, 61 Abs. 7 Satz 1 TKG wirken sich auf die Anordnung eines Vergabeverfahrens nicht aus. 51

Europäisches Recht steht dem nicht entgegen. Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) statuiert lediglich, dass die Mitgliedstaaten bei wettbewerbsorientierten oder vergleichenden Auswahlverfahren die in Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie genannte Höchstfrist von sechs Wochen so lange wie nötig, höchstens jedoch um acht Monate, verlängern können, um für alle Beteiligten ein faires, angemessenes, offenes und transparentes Verfahren sicherzustellen. Diese Fristen lassen geltende internationale Vereinbarungen über die Nutzung von Funkfrequenzen und die Satellitenkoordinierung unberührt. Die dem zugrunde liegenden Vorschrift des Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie bestimmt, dass Entscheidungen über Nutzungsrechte von der nationalen Regulierungsbehörde so schnell wie möglich nach Erhalt des vollständigen Antrags getroffen, mitgeteilt und veröffentlicht werden, und zwar innerhalb von drei Wochen im Fall von Nummern, die im Rahmen des nationalen Nummerierungsplans für spezielle Zwecke vergeben worden sind, und innerhalb von sechs Wochen im Fall von Funkfrequenzen, die im Rahmen des nationalen Frequenzvergabeplans für spezielle Zwecke zugeteilt worden sind. Die letztgenannte Frist lässt geltende internationale Vereinbarungen über die Nutzung von Funkfrequenzen und Erdumlaufpositionen unberührt. Diesen Vorgaben des Europäischen Rechts lassen sich ebenfalls Maßstäbe lediglich im Hinblick auf Anträge betreffend Nutzungsrechte an Nummern und Funkfrequenzen abgewinnen, nicht aber hinsichtlich der Anordnung eines Vergabeverfahrens. Daher steht die streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur nicht im Widerspruch zum Europäischen Recht. Auch die Vorschriften der §§ 55 Abs. 4 Satz 4, 61 Abs. 7 Satz 1 TKG lassen – unabhängig von deren Relevanz im vorliegenden Verfahren – europarechtlich fundierte Defizite nicht erkennen. 52

Ein Mangel des Bedarfsermittlungsverfahrens ergibt sich schließlich auch nicht daraus, dass Bedarfsanmeldungen für erst zu einem späteren Zeitpunkt verfügbare Frequenzen abgegeben werden mussten. Sofern die Antragstellerin meint, dass die Maßstäbe, die das Bundesverwaltungsgericht für länger zurückliegende Bedarfsermittlungen herangezogen hat, erst recht für Bedarfsermittlungen gelten müssen, die sich auf Frequenzen beziehen, die erst in der Zukunft verfügbar im Sinne des § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 TKG sind, verhilft dies ihrem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nicht zum Erfolg. 53

Zwar ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Anordnung eines Vergabeverfahrens aufgrund der mit dem Vergabeverfahren verbundenen Kosten und Risiken für alle Antragsteller nur gerechtfertigt, wenn ein Bedarfsüberhang an Frequenzen tatsächlich besteht. Sofern diesbezüglich ein Bedarfsermittlungsverfahren nicht zeitnah vor 54

dem Erlass der Anordnung eines Vergabeverfahrens durchgeführt wird, ist die Bundesnetzagentur gehalten, auf Erkenntnisse zurückzugreifen, die eine vergleichbare Gewähr für die zutreffende Erfassung des aktuellen Frequenzbedarfs bieten und somit als Grundlage für die Prognose einer (nicht) ausreichenden Verfügbarkeit von Frequenzen nicht weniger geeignet sind. Dies schließt einen Rückgriff auf teilweise lange zurückliegende Bedarfsabfragen, bestimmte neuere Bedarfsmeldungen und eigene Bedarfsabschätzungen nicht schon grundsätzlich aus. Voraussetzung ist – worauf die Antragstellerin mit ihrer Argumentation wohl Bezug nimmt – insoweit allerdings, dass ein Bedarfsüberhang auf dieser Grundlage nachgewiesen werden kann.

BVerwG, Urteil vom 23. März 2011 – 6 C 6.10 –, juris (Rn. 21 f.). 55

Aus dieser Rechtsprechung lässt sich aber nichts für die Einbeziehung von erst künftig verfügbaren Frequenzen in ein förmliches Bedarfsermittlungsverfahren herleiten, das einer Vergabeanordnung unmittelbar vorausgeht. Die Rechtsprechung nimmt nämlich lediglich die zutreffende Erfassung des aktuellen Frequenzbedarfs zum Zeitpunkt des Erlasses der Anordnung eines Vergabeverfahrens in den Blick. 56

Des Weiteren besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgericht auch keine Verpflichtung, die Bedarfsmeldungen einer abschließenden fachlichen frequenztechnischen und frequenzökonomischen Bewertung zu unterziehen, die über die Prüfung hinausgeht, ob die angemeldeten Bedarfe den gültigen Frequenznutzungsbestimmungen entsprechen, ob ihnen weder eine offensichtliche Hortungsabsicht noch sachfremde Gründe zugrunde liegen sowie ob die Zuteilungsvoraussetzungen offenkundig nicht vorliegen. 57

BVerwG, Beschluss vom 9. Juni 2015 – 6 B 59.14 –, juris (Rn. 25). 58

Das Bundesverwaltungsgericht hat auch keine Aussage dazu getroffen, ob und gegebenenfalls unter welchen weiteren Voraussetzungen (subjektive) Angaben von Wettbewerbern über ihren Bedarf geeignet sind, die erforderliche eigene Überzeugungsbildung des Gerichts vom Vorliegen eines überschießenden Frequenzbedarfs zu tragen. 59

BVerwG, Beschluss vom 9. Juni 2015 – 6 B 59.14 –, juris (Rn. 15 f.); zur Vereinbarkeit des Abstellens auf subjektive Bedarfsabschätzungen mit der Maßgabe eines diskriminierungsfreien, objektiven und transparenten Verfahrens auch *Hahn/Hartl/Dorsch*, in: Scheurle/Mayen (Hrsg.), TKG, 3. Aufl. 2018, § 55, Rn. 76. 60

Ferner hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass die Zahl zu erwartender Zuteilungsanträge von den individuellen wettbewerblichen Besonderheiten der betreffenden Unternehmen abhängt. Ein Frequenzbedarf kann sich danach etwa daraus ergeben, dass ein Unternehmen eine aggressive Geschäftsstrategie verfolgt, welche auf die Gewinnung neuer Kunden oder die Vermarktung zunehmend breitbandiger Dienste gerichtet und daher auf ein hohes Wachstum der Kapazität angewiesen ist. 61

Dazu schon BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2014 – 6 B 43.13 –, juris (Rn. 13). 62

Auf dieser Grundlage konkretisierten die betreffenden Unternehmen mithin ihren Bedarf an weiteren Frequenzen, der in Zuteilungsanträge einmündet, wenn Frequenzen für eine Zuteilung freiwerden. In diesem Sinne ist der zu ermittelnde Bedarf eine subjektive, nämlich von den Unternehmen eigenverantwortlich festgelegte Größe. Ausgehend hiervon kann sich ein Bedarfsüberhang insbesondere durch aktuelle, auf den Zeitpunkt der Anordnung eines 63

Vergabeverfahrens bezogene Bedarfsabfragen bei den Unternehmen und deren Bedarfsmeldungen ergeben.	
Dazu (nochmals) BVerwG, Urteil vom 23. März 2011 – 6 C 6.10 –, juris (Rn. 22).	64
Weil derartige Bedarfsmeldungen sich auf erst noch zu erwartende Zuteilungsanträge beziehen, müssen sie – wie gezeigt – auch nicht schon die Voraussetzungen einer Zuteilung nach § 55 Abs. 5 Satz 1 TKG erfüllen, um bei der Feststellung eines Bedarfsüberhangs berücksichtigt werden zu können.	65
Siehe (nochmals) BVerwG, Beschluss vom 9. Juni 2015 – 6 B 59.14 –, juris (Rn. 25); zum Ganzen auch BVerwG, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 6 B 36/16 –, juris (Rn. 14).	66
Nach diesen Maßgaben stellt die hier von der Bundesnetzagentur durchgeführte Bedarfsabfrage eine ausreichende Grundlage für ihre Prognose dar, dass im Zuteilungszeitpunkt eine das verfügbare Frequenzspektrum übersteigende Anzahl von Zuteilungsanträgen gestellt sein wird.	67
Anders <i>Fetzer</i> , NVwZ 2018, 190 (192 f.).	68
Dem stehen auch weder die von der Antragstellerin in Bezug genommenen – möglichen – Veränderungen auf dem Telekommunikationsmarkt entgegen, noch der Vorwurf, dass der Standardisierungsprozess im Bereich der 5G-Technologie bislang noch nicht abgeschlossen sei. Zwar zählt die Bedarfsfeststellung als solche zu den entscheidungserheblichen Tatsachengrundlagen, die wirklich gegeben und nicht nur vertretbar angenommen worden sein muss.	69
BVerwG, Urteile vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 28); und vom 23. März 2011 – 6 C 6.10 –, juris (Rn. 21),	70
Indes lässt sich weder aus § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG noch aus der (diesbezüglichen) Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ableiten, dass dies dahingehend zu verstehen ist, dass auch sämtliche Tatsachen, auf denen die Bedarfsfeststellung und im Falle der Durchführung eines Bedarfsermittlungsverfahrens die Bedarfsanmeldungen beruhen, wirklich vorliegen müssen. Nach dem Bundesverwaltungsgericht ist der „Bedarf“ im Ausgangspunkt eine von den Unternehmen eigenverantwortlich festgelegte Größe. Es ist Sache der betreffenden Unternehmen, ihre Netze eigenverantwortlich zu planen und auszugestalten. Die für die Bedarfsfeststellung maßgeblichen Bedarfsanmeldungen der Unternehmen können in Anbetracht der üblicherweise langfristigen Frequenzzuteilungen naturgemäß mitbeeinflusst sein durch Planungen und Entwicklungen, die einen in der Zukunft liegenden Zeitraum betreffen. Es obliegt den Unternehmen selbst, ihren zukünftigen Frequenzbedarf auf der Grundlage eigenverantwortlicher geschäftlicher Planungen einzuschätzen und zu beziffern. Dies schließt die Möglichkeit einer Fehlkalkulation ein. Da die Abschätzung eines unternehmensindividuellen Frequenzbedarfs in der Verantwortung des jeweiligen Unternehmens liegt, kann es naturgemäß auch nicht ausgeschlossen werden, dass sich eine der Bedarfsbemessung zu Grunde liegende unternehmerische Erwartung nicht erfüllt.	71
Siehe dazu auch BVerwG, Beschluss vom 9. Juni 2015 – 6 B 59.14 –, juris (Rn. 38 ff.); ferner BVerwG, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 6 B 36.16 –, juris (Rn. 8); siehe auch VG Köln, Urteil vom 3. September 2014 – 21 K 4413/11 –, juris (Rn. 126), wonach auch der Umstand, dass Mobilfunkunternehmen von ihnen erworbene Frequenzen nicht nutzen, der	72

Berücksichtigung eines zuvor angemeldeten Bedarfs nicht entgegensteht. Denn der Frequenzbedarf kann sich – so die Argumentation – gerade auch aus dem beabsichtigten zukünftigen Netzaufbau und -ausbau ergeben. Dessen zeitliche Umsetzung hängt insbesondere bei neuen Mobilfunktechnologien aber nicht nur davon ab, wann die von dem jeweiligen Betreiber präferierte Netztechnik kommerziell verfügbar ist. Der Netzausbau wird vielmehr – vorbehaltlich etwaiger Versorgungsverpflichtungen und der Sicherstellung einer effizienten Frequenznutzung – auch nachfragegetrieben erfolgen. Im Allgemeinen können sich angenommene Frequenzbedarfe ferner naturgemäß zu einem späteren Zeitpunkt als irrig herausstellen, was nach dem Ermessen der Bundesnetzagentur zu einem Widerruf der Frequenzzuteilung nach § 63 Abs. 1 TKG führen kann und ggf. führen muss. Da die Abschätzung eines unternehmensindividuellen Frequenzbedarfs in der Verantwortung des jeweiligen Unternehmens liegt, kann es auch nicht ausgeschlossen werden, dass sich eine der Bedarfsbemessung zu Grunde liegende unternehmerische Erwartung nicht erfüllt.

Es obliegt folglich allein dem den Zugang zu Frequenzen nachsuchenden Unternehmen, die maßgeblichen Entscheidungen zur Nutzung der Frequenzen – ausgerichtet an seinem jeweiligen Geschäftsmodell – zu treffen, soweit diese Nutzung den geltenden Frequenznutzungsbestimmungen entspricht. Diese Entscheidungs- und Dispositionsfreiheit des Unternehmens ist ein maßgeblicher Wettbewerbsparameter und entzieht sich behördlicher Einflussnahme im Rahmen der Bedarfsfeststellung nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG. 73

BVerwG, Beschluss vom 9. Juni 2015 – 6 B 59.14 –, juris (Rn. 46 ff.). 74

Ausgehend davon sind die von der Antragstellerin im vorliegenden Verfahren geltend gemachten Umstände ohne Belang. 75

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der von der Antragstellerin in Bezug genommenen Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 3 VOB/A EU. Diese Vorschrift ist vorliegend weder unmittelbar noch analog anwendbar und der darin zum Ausdruck gebrachte Rechtsgedanke der Unzulässigkeit eines ungewöhnlichen Wagnisses findet in § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG ersichtlich keinen Anklang. 76

Nach alledem hat die Bundesnetzagentur im vorliegenden Fall ein rechtlich nicht zu beanstandendes förmliches Bedarfsermittlungsverfahren durchgeführt. 77

Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur auch die Grenzen des ihr hinsichtlich der Prognose, dass im Zuteilungszeitpunkt eine das verfügbare Frequenzspektrum übersteigende Anzahl von Zuteilungsanträgen gestellt sein wird, eingeräumten Beurteilungsspielraums, gewahrt. 78

Soweit darauf hingewiesen wird, dass das Prognoserisiko im Rahmen einer Entscheidung nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten soweit zu reduzieren ist, wie dies vor dem Hintergrund der übrigen Regulierungsziele des Telekommunikationsgesetzes möglich sei, siehe *Fetzer*, NVwZ 2018, 190 (193), trägt dies schon nicht dem Umstand Rechnung, dass die gerichtliche Kontrolle in Fällen von Beurteilungsspielräumen beschränkt ist. 79

Dass im Zuteilungszeitpunkt eine das verfügbare Frequenzspektrum übersteigende Anzahl von Zuteilungsanträgen gestellt sein wird, muss aufgrund des der Bundesnetzagentur insoweit eingeräumten Beurteilungsspielraums (lediglich) vertretbar angenommen worden sein. 80

BVerwG, Urteile vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 28); und vom 23. März 2011 – 6 C 6.10 –, juris (Rn. 21).	
Die gerichtliche Kontrolle ist demgemäß darauf beschränkt, ob die Bundesnetzagentur – von der Einhaltung der Verfahrensbestimmungen abgesehen – von einem richtigen Verständnis der gesetzlichen Begriffe ausgegangen ist, den erheblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend in den Blick genommen hat und bei der eigentlichen Bewertung widerspruchsfrei und plausibel argumentiert und insbesondere das Willkürverbot nicht verletzt hat.	82
Grundlegend BVerwG, Urteile vom 22. Juni 2011 – BVerwG 6 C 40.10 –, juris (Rn. 16); vom 22. Juni 2011 – 6 C 41.10 –, juris (Rn. 14); vom 23. März 2011 – BVerwG 6 C 6.10 –, juris (Rn. 37); und vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 38).	83
Nach dem Bundesverwaltungsgericht ist zwar auch insoweit eine komplexe Gesamtabwägung durchzuführen. Die einzustellenden Belange sind indes durch Inhalt und Zweck der Entscheidung begrenzt. Abwägungsrelevant sind nur solche privaten und öffentlichen Belange, die von der Entscheidung berührt werden. Sonstige Belange sind hingegen nicht erfasst.	84
BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 38).	85
Nach diesen Maßgaben hat die Bundesnetzagentur die Grenzen des ihr eingeräumten Beurteilungsspielraums nicht überschritten.	86
Indem die Bundesnetzagentur namentlich der Antragstellerin zugeteilte Frequenzen in die streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens einbezogen hat, hat sie zunächst weder den erheblichen Sachverhalt unvollständig oder unzutreffend ermittelt, noch hat sie insbesondere das Willkürverbot verletzt. Insoweit bedarf keiner Entscheidung, ob die abseits des förmlichen Bedarfsermittlungsverfahrens seitens der Bundesnetzagentur formulierten Erwägungen,	87
BNeta, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 245 ff.,	88
zu überzeugen vermögen. Denn diese Erwägungen erweisen sich nicht als evident,	89
zur Maßgeblichkeit des Maßstabes der Evidenz im Zusammenhang mit dem Willkürverbot (im Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 1 GG) grundlegend BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1961 – 2 BvR 49/60 –, juris (Rn. 20),	90
unsachlich.	91
Die Bundesnetzagentur hat des Weiteren auch nicht dadurch die Grenzen des ihr eingeräumten Beurteilungsspielraums überschritten, dass sie die Frequenzen im Bereich zwischen 3700 und 3800 MHz nicht in die streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens einbezogen hat. Der Sache nach handelt es sich insoweit um eine Entscheidung über den von der Anordnung eines Vergabeverfahrens erfassten Frequenzumfang. Eine derartige Entscheidung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Bestandteil der Prognose einer mangelnden Verfügbarkeit von Frequenzen nach § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG. Diese schließt – so das Bundesverwaltungsgericht – nämlich die Bewertung ein, dass der betreffende Frequenzumfang zur Erbringung von Leistungen in einem wettbewerblichen Umfeld	92

ausreichend ist.

BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 28). 93

Diesbezüglich bestehen zunächst an der Einhaltung der einschlägigen 94
Verfahrensbestimmungen keine Zweifel. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem
Vorbringen der Antragstellerin, die Bundesnetzagentur habe im Hinblick darauf, dass die
Frequenzen im Bereich von 3700 bis 3800 MHz nicht in die streitgegenständliche Anordnung
eines Vergabeverfahrens einbezogen wurden, durch Verwaltungsakt handeln müssen. Denn
die streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens der Bundesnetzagentur nimmt
ausdrücklich den Frequenzbereich zwischen 3400 MHz und 3700 MHz in Bezug und trifft
damit gerade eine Entscheidung über den von der Anordnung eines Vergabeverfahrens
erfassten Frequenzumfang im Rahmen des förmlichen Beschlusskammerverfahrens. Sofern
sich die Antragstellerin auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beruft,
wonach die Entscheidung der Bundesnetzagentur, (seinerzeit auf der Grundlage des sog.
GSM-Konzepts) von einer Vergabe frei gewordenen Frequenzen abzusehen, gemäß § 132
Abs. 1 Satz 1 TKG von der Beschlusskammer aufgrund mündlicher Verhandlung durch
Verwaltungsakt zu treffen war,

BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2011 – 6 C 2.10 –, juris (Rn. 30) unter Hinweis auf BVerwG, 95
Urteil vom 1. September 2009 – 6 C 4.09 –, juris (Rn. 23 ff.),

verhilft dies ihrem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ebenso wenig zum 96
Erfolg. Die Bundesnetzagentur hat mit der streitgegenständlichen Anordnung eines
Vergabeverfahrens eine dahingehende Entscheidung nämlich nicht getroffen. Nichts anderes
ergibt sich daraus, dass die Antragstellerin darauf hinweist, dass es sich insoweit
offensichtlich um zwei Bausteine eines koordinierten Gesamtkonzepts handele. Zum
Frequenzbereich zwischen 3700 MHz und 3800 MHz verhält sich die Inbezugnahme des
Frequenzbereichs (lediglich) zwischen 3400 MHz und 3700 MHz nämlich nicht.

Siehe zum Ganzen BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2011 – 6 C 2.10 –, juris (Rn. 29 f.) mit 97
dem Hinweis, dass Entscheidungen, die gewissermaßen noch im Vorfeld der Entscheidung
über die Anordnung eines Vergabeverfahrens liegen, abgeschichtet und vorab geklärt werden
können, bevor die Beschlusskammer mit der Angelegenheit befasst wird, während dann,
wenn ein funktionell zusammengehöriger Frequenzbereich gleichzeitig frei geworden ist, der
als solcher dem Markt nach objektiven Kriterien – erforderlichenfalls unter Zwischenschaltung
eines Vergabeverfahrens – ohne Weiteres zur Verfügung gestellt werden kann, und die
Bundesnetzagentur die Entscheidung trifft, bezüglich frei gewordener Frequenzen
ausnahmsweise von einer Vergabe abzusehen, der Anwendungsbereich des § 50 Abs. 10
Satz 1 TKG bereits dadurch und nicht etwa erst durch den zeitlich aufgeschobenen Erlass
der Anordnung eines Vergabeverfahrens betroffen ist und ein förmliches
Beschlusskammerverfahren durchzuführen ist.

Auch im Übrigen hat die Bundesnetzagentur den ihr eingeräumten Beurteilungsspielraum 98
gewahrt. Nach dem Vorstehenden vermag die Antragstellerin nicht geltend zu machen, dass
die von der Bundesnetzagentur getroffene Entscheidung zu einer künstlichen
Frequenzknappheit und zu einer Verschärfung des Bieterwettbewerbs führe. Darauf, dass
nicht der gesamte Frequenzbereich zwischen 3400 und 3800 MHz zum Gegenstand der
Anordnung eines Vergabeverfahrens gemacht wurde, kommt es für sich genommen nach
dem Vorstehenden nämlich nicht an.

99

Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur die Grenzen ihres Beurteilungsspielraums auch nicht dadurch überschritten, dass sie der streitgegenständlichen Anordnung eines Vergabeverfahrens eine Differenzierung zwischen einer bundesweiten Nutzung der Frequenzen im Bereich zwischen 3400 und 3700 MHz einerseits und lokalen sowie regionalen Nutzungen betreffend den Frequenzbereich zwischen 3700 und 3800 MHz andererseits zugrunde gelegt hat.

Grundlegend dazu BNetzA, Eckpunkte für den Ausbau digitaler Infrastrukturen und Bedarfsermittlung für bundesweite Zuteilungen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Mit-Nr. 484/2017, Abl. BNetzA 13/2017 vom 12. Juli 2017, S. 2726 ff. 100

Es kann – anders als die Antragstellerin mit ihrem Hinweis, alle Frequenzen unterlägen derselben frequenzplanerischen Nutzung, meint – zunächst dahinstehen, welche Bedeutung dem Frequenznutzungszweck betreffend die genannten Frequenzbereiche beizumessen ist. Auch bedarf keiner Entscheidung, ob die Differenzierung der Antragsgegnerin zwischen dem Nutzungszweck einerseits und einem „Zuteilungszweck“ andererseits eine Stütze im Telekommunikationsgesetz findet. Denn der Nutzungszweck betreffend die Frequenzen im Bereich zwischen 3400 und 3700 MHz und erst recht hinsichtlich des Frequenzbereichs zwischen 3700 und 3800 MHz ist in der hier streitgegenständlichen Entscheidung der Bundesnetzagentur selbst nicht geregelt. 101

Die Rechtsgrundlage des § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG gibt für eine Regelung eines entsprechenden Nutzungszwecks nichts her. Solche Regelungen haben der Anordnung eines Vergabeverfahrens vielmehr (auf planerischer Ebene) voranzugehen bzw. ihr (im Zusammenhang mit der abschließenden Frequenzzuteilung) nachzufolgen: So werden im Frequenzbereichszuweisungsplan, den die Bundesregierung durch Rechtsverordnung erlässt (§ 53 Abs. 1 Satz 1 TKG), die Frequenzbereiche den Funkdiensten zugewiesen (§ 53 Abs. 2 Satz 1 TKG); der von der Bundesnetzagentur auf der Grundlage des Frequenzbereichszuweisungsplans zu erstellende Frequenzplan enthält die weitere Aufteilung der Frequenzbereiche auf die Frequenznutzungen sowie Festlegungen für diese Frequenznutzungen (§ 54 Abs. 1, 2 TKG). Innerhalb des Vergabeverfahrens weist erst die Festlegung der Vergabebedingungen einen Bezug zum Nutzungszweck insofern auf, als darin die Frequenznutzung, für die die zu vergebenden Frequenzen unter Beachtung des Frequenzplanes verwendet werden dürfen (§ 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 TKG), sowie die Frequenznutzungsbestimmungen (§ 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG) festgelegt werden. Die Frequenzzuteilung schließlich, die nach Abschluss des Vergabeverfahrens und außerhalb desselben durch gesonderten Verwaltungsakt ausgesprochen wird (§ 61 Abs. 1 Satz 3 TKG), ist gemäß § 55 Abs. 1 Satz 3 TKG zweckgebunden nach Maßgabe des Frequenzplans. 102

Dazu, dass namentlich der Frequenzplan im Rahmen verwaltungsgerichtlicher Verfahren gegen Frequenzzuteilungsentscheidungen nach § 55 TKG inzident überprüft werden kann, BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 47). 103

Aufgrund dieser Einbindung der Anordnung eines Vergabeverfahrens in Entscheidungen, die ihr vorangehen bzw. nachfolgen, besteht schon keine Notwendigkeit für eine (weitere) regelnde Festsetzung des Frequenznutzungszwecks in der Anordnung eines Vergabeverfahrens selbst. 104

Siehe BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 39); etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass das Bundesverwaltungsgericht zum förmlichen Bedarfsermittlungsverfahren ausgeführt hat, dass die Anmeldung eines Bedarfs insoweit unberücksichtigt bleiben muss, wenn die beabsichtigte Nutzung nicht den 105

Frequenznutzungsbestimmungen entspricht, siehe (nochmals) BVerwG, Beschluss vom 9. Juni 2015 – 6 B 59/14 –, juris (Rn. 25).

Demgemäß enthält auch die hier streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens keine objektiven Anhaltspunkte für eine dahingehende Regelungsabsicht der Bundesnetzagentur. Die bloße Beschreibung künftiger Nutzungen der Frequenzen im Bereich zwischen 3700 und 3800 MHz genügt hierfür nicht. 106

Allerdings ist die Prognose der Bundesnetzagentur, dass der von der vorliegenden Anordnung eines Vergabeverfahrens erfasste Frequenzumfang zur Erbringung von Leistungen in einem wettbewerblichen Umfeld ausreichend ist, gerichtlich – wie gezeigt – (auch) darauf zu überprüfen, ob die Bundesnetzagentur von einem richtigen Verständnis der gesetzlichen Begriffe ausgegangen ist, den erheblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend in den Blick genommen hat und bei der eigentlichen Bewertung widerspruchsfrei und plausibel argumentiert und insbesondere das Willkürverbot nicht verletzt hat. 107

Dies ist vorliegend der Fall. 108

Die Bundesnetzagentur ist zunächst von einem richtigen Verständnis der gesetzlichen Begriffe ausgegangen. Unabhängig davon, ob der Frequenzplan eine Verwaltungsvorschrift, eine quasi-dingliche Allgemeinverfügung oder eine Rechtsform eigener Art darstellt, 109

dazu BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 46), 110

und ob es in vorliegendem Zusammenhang überhaupt auf ein richtiges Verständnis (gerade) der gesetzlichen Begriffe im Hinblick auf den Frequenzbereich zwischen 3700 und 3800 MHz ankommt, ist ein diesbezüglich fehlerhaftes Verständnis jedenfalls nicht erkennbar. Schon nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts schränkt der – im Frequenzplan enthaltene – Begriff des drahtlosen Netzzugangs zum Angebot von Telekommunikationsdiensten die Angebote nicht auf mobile Anwendungen ein, sondern umfasst auch feste und nomadische Anwendungen, sofern sie die Frequenznutzungsbestimmungen einhalten. 111

BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 40.10 –, juris (Rn. 27, 36). 112

Ferner enthält der Frequenzplan selbst die Festlegung, dass die Frequenznutzung „drahtloser Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten“ über das Angebot von Telekommunikationsdiensten hinaus auch Anwendungen für innerbetrieblicher Zwecke oder Infrastrukturanwendungen umfasst. 113

BNetzA, Frequenzplan, 2018, S. 4. 114

Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur auch den erheblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend in den Blick genommen. Etwas anderes ergibt sich insbesondere nicht aus dem Vorwurf der Antragstellerin, die Bundesnetzagentur habe durch den Verzicht auf die Durchführung eines förmlichen Bedarfsermittlungsverfahrens im Frequenzbereich zwischen 3700 und 3800 MHz den Frequenzbedarf nicht ordnungsgemäß ermittelt. Denn soweit es – wie hier – um die Bewertung geht, ob der maßgebliche Frequenzumfang (nämlich derjenige zwischen 3400 und 3700 MHz) zur Erbringung von Leistungen in einem wettbewerblichen Umfeld ausreichend ist, kommt es auf die Feststellung des Frequenzbedarfs im Bereich zwischen 3700 und 3800 MHz gar nicht an. Demzufolge bedarf auch die – von der Antragstellerin für erheblich gehaltene – Frage keiner Beantwortung, ob im Falle der 115

Bereitstellung des (gesamten) Frequenzbereichs zwischen 3400 und 3800 MHz davon auszugehen wäre, dass gemäß § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG für Frequenzzuteilungen nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden sind.

Bei der eigentlichen Bewertung hat die Bundesnetzagentur schließlich auch widerspruchsfrei und plausibel argumentiert und insbesondere das Willkürverbot nicht verletzt. Die Bundesnetzagentur hat die von ihr vorgenommene Differenzierung vornehmlich damit begründet, dass bestehende regionale Zuteilungen im Bereich zwischen 3400 und 3700 MHz in den Frequenzbereich zwischen 3700 und 3800 MHz verlagert werden sollen, um die Verfügbarkeit der Frequenzen im Bereich zwischen 3400 und 3700 MHz vorzeitig im Jahr 2019 herzustellen. 116

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 70 f., 144. 117

Des Weiteren solle auch kleinen und mittleren Unternehmen ausreichend Spektrum im Frequenzbereich zwischen 3700 und 3800 MHz zur Realisierung von lokalen und regionalen Geschäftsmodellen in Entsprechung mit den Regulierungszielen des Telekommunikationsgesetzes bereitgestellt werden, wobei die Bereitstellung von 100 MHz für derartige lokale und regionale Geschäftsmodelle damit begründet wurde, dass derzeitige regionale Zuteilungen von bis zu 80 MHz bestehen. 118

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 69 ff., 144. 119

Auch diene die Bereitstellung von 100 MHz im Frequenzbereich zwischen 3700 und 3800 MHz dazu, allen Interessenten Zugang zu Frequenzen zu ermöglichen, was ebenfalls zur Verwirklichung der Regulierungsziele des Telekommunikationsgesetzes beitrage. 120

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 150 f., 154. 121

Die Aufteilung des Frequenzbereichs zwischen 3400 und 3800 MHz entspreche – so die Bundesnetzagentur weiter – auch (im Übrigen) den Regulierungszielen des Telekommunikationsgesetzes. 122

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 129. 123

Zugrunde gelegt worden sei überdies, dass in Umsetzung internationaler Verlautbarungen bis zu 100 MHz zur Umsetzung regionaler und lokaler Geschäftsmodelle für erforderlich gehalten werden. 124

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 145 ff. 125

Diese Erwägungen sind nicht willkürlich. Dies ergibt sich schon daraus, dass eine Differenzierung zwischen bundesweiten Zuteilungen einerseits und regionalen sowie lokalen 126

Zuteilungen andererseits dem Umfang derzeitiger regionaler Zuteilungen, Nachfragen nach Frequenzen und dem Umstand, dass ein etwaiger Schutzabstand zu den Frequenzen im Bereich zwischen 3400 und 3700 MHz seitens der Inhaber von Zuteilungen im Frequenzbereich zwischen 3700 und 3800 MHz einzuhalten ist, Rechnung trägt.	
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 126, 146, 235.	127
Eine Verletzung des Willkürverbotes ist auch unter Berücksichtigung des weiteren Vorbringens der Antragstellerin nicht ersichtlich.	128
Soweit die Antragstellerin moniert, in der Bereitstellung der Frequenzen im Bereich zwischen 3400 und 3700 MHz könne kein Ausgleich für die Beeinträchtigung ihrer Interessen dadurch, dass die Frequenzen im Bereich zwischen 3700 und 3800 MHz nicht in die streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens einbezogen wurden, gesehen werden, liegt dies neben der Sache.	129
Darauf, ob die Entscheidung der Bundesnetzagentur, die Frequenzen im Bereich zwischen 3700 und 3800 MHz nicht in die streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens einzubeziehen, zur Erreichung von Regulierungszielen – was die Beteiligten unterschiedlich beurteilen – geboten ist und den Regulierungszielen zuwiderläuft, kommt es in Ansehung des der Bundesnetzagentur nach dem Vorstehenden eingeräumten Beurteilungsspielraums überdies nicht an.	130
Des Weiteren kann im Zusammenhang mit dem Willkürverbot dahinstehen, ob die Bundesnetzagentur im Hinblick auf die Zuteilung der Frequenzen im Bereich zwischen 3700 und 3800 MHz von einem Vergabeverfahren abzusehen beabsichtigt,	131
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 129, 157,	132
ist dies doch jedenfalls weder Regelungsgegenstand der hier streitgegenständlichen Entscheidung der Bundesnetzagentur noch Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens.	133
Es bedarf daher auch keiner Entscheidung, ob ein Absehen von einem Vergabeverfahren im Frequenzbereich zwischen 3700 und 3800 MHz an den von der Antragstellerin herangezogenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts,	134
BVerwG, Beschluss vom 8. April 2010 – 6 C 2.10 –, juris (Rn. 25 ff.),	135
zu messen ist und die dort entwickelten Anforderungen erfüllt sind. Ob ein Absehen von einem Vergabeverfahren im Frequenzbereich zwischen 3700 und 3800 MHz eine – von der Antragstellerin behauptete – Diskriminierung bundesweiter Anbieter von Telekommunikationsdiensten bedeutet, bedarf schließlich ebenfalls keiner Betrachtung.	136
Die Bundesnetzagentur hat die Grenzen des ihr im Anwendungsbereich des § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG zustehenden Beurteilungsspielraums nach alledem nicht überschritten.	137
Die Bundesnetzagentur hat auch das ihr im Anwendungsbereich des § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG zustehende Ermessen rechtsfehlerfrei ausgeübt. § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG eröffnet der Bundesnetzagentur Ermessen, dessen Ausübung bei bestehender Frequenzknappheit nach	138

der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts infolge der Grundrechtsbindung gegenüber der Gesamtheit der Zuteilungspetenten wie auch des unionsrechtlichen Diskriminierungsverbotes regelmäßig im Sinne des Erlasses der Anordnung eines Vergabeverfahrens vorgeprägt ist.

Grundlegend BVerwG, Urteile vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 35); vom 26. Januar 2011 – 6 C 2.10 –, juris (Rn. 25). 139

Demgemäß bedarf es ausdrücklicher Ermessenserwägungen nicht im Regel-, sondern nur im Ausnahmefall. 140

BVerwG, Urteil vom 23. März 2011 – BVerwG 6 C 6.10 –, juris (Rn. 23); zum Ganzen auch BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36/11 –, juris (Rn. 36). 141

Ausgehend davon – sowie dem Umstand, dass die Bundesnetzagentur das ihr eingeräumte Ermessen vorliegend erkannt hat, 142

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 261 ff., 143

– ist ein Ermessensfehler entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht etwa darin zu sehen, dass die Bundesnetzagentur gegen ihre bisherige ständige Verwaltungspraxis verstoßen hat. Zwar kann sich eine Behörde im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens dadurch binden, dass sie bei der Behandlung vergleichbarer Fälle gleichbleibend nach einem System verfährt, von dem sie dann nicht im Einzelfall nach Belieben abweichen darf, ohne dadurch (objektiv) willkürlich zu handeln und damit gegen den Gleichheitssatz zu verstoßen. 144

Grundlegend etwa BVerwG, Urteil vom 28. April 1978 – IV C 49.76 –, juris (Rn. 12). 145

Eine in diesem Sinne ständige Verwaltungspraxis der Bundesnetzagentur dahingehend, dass Frequenzen, die noch für mehrere Jahre zugeteilt sind, nicht in ein Verfahren nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG einbezogen werden, ist – anders als die Antragstellerin meint – indes nicht erkennbar. Unabhängig von der Frage, ob im Anwendungsbereich des § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG angesichts der bisherigen Anzahl von Anwendungsfällen überhaupt (schon) von einem System im vorstehenden Sinne ausgegangen werden kann, sind jedenfalls in der Vergangenheit Frequenzen zum Gegenstand von Verfahren nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG gemacht worden, die für einen gemessen an den der Antragstellerin zugeteilten Frequenzen (noch) längeren Zeitraum zugeteilt und deren Zuteilung zumindest nicht bestandkräftig widerrufen worden war. 146

Siehe etwa BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris. 147

Selbst wenn insoweit dem Umstand, dass die Zuteilung der betreffenden Frequenzen widerrufen worden war, und mithin den Vorstellungen der Bundesnetzagentur hinsichtlich des Zeitpunkts der Verfügbarkeit von Frequenzen maßgebliche Bedeutung beizumessen sein sollte, wäre ein Ermessensfehler vorliegend nicht gegeben. Zwar wurde in der streitgegenständlichen Entscheidung der Bundesnetzagentur mit Blick auf die der Antragsgegnerin zugeteilten Frequenzen (lediglich) eine Verlagerung in Aussicht gestellt und klarstellend gerade hinzugefügt, dass mit einer etwaigen Verlagerung der Frequenznutzungen keine Änderung der befristeten Zuteilungen einhergehe, weswegen entsprechende Maßnahmen keine vorzeitige Verfügbarkeit dieser Frequenzen zur Folge 148

hätten.

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 67 f. 149

Es ist jedoch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gesichert, dass eine Behörde ihre bisherige Praxis aus willkürfreien, d. h. sachlichen Gründen ändern kann. 150

Im Anwendungsbereich des Telekommunikationsgesetzes allgemein dazu BVerwG, Urteil vom 25. September 2013 – 6 C 13/12 –, juris (Rn. 55). 151

Jedenfalls so liegt der Fall hier. Denn das Bestreben der Bundesnetzagentur, im Wege der gemeinsamen Vergabe aller Frequenzen namentlich im Bereich von 2 GHz Planungs- und Investitionssicherheit herzustellen, 152

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 37 f., 153

und des Weiteren zur Vermeidung von Frequenzknappheit an der bisherigen Vergabepaxis festzuhalten, 154

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang, Rn. 57 ff., 155

stellt einen sachlichen Grund im vorstehenden Sinne dar. Dies folgt schon daraus, dass die Zuteilung von Frequenzen im Bereich von 2 GHz ursprünglich einheitlich bis zum 31. Dezember 2020 befristet erfolgte und aufgrund eines weiteren (nachträglichen) Vergabeverfahrens die Zuteilung der der Antragstellerin zugeteilten Frequenzen bis zum 31. Dezember 2025 befristet wurde. Dass die Bundesnetzagentur bei der nunmehrigen Anordnung eines Vergabeverfahrens auf den ursprünglichen Befristungszeitraum abstellt, führt dabei nicht zur Unsachlichkeit. Denn eine gemeinsame Vergabe aller Frequenzen namentlich im Bereich von 2 GHz erweist sich ausgehend vom Maßstab der Evidenz, 156

dazu (nochmals) BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1961 – 2 BvR 49/60 –, juris (Rn. 20), 157

nicht als willkürlich. Nichts anderes ergibt sich daraus, dass die Bundesnetzagentur im Rahmen des (nachträglichen) Vergabeverfahrens seinerzeit gerade auf die Einbeziehung weiterer Frequenzen verzichtete, wurde eine Vergabe der der Antragstellerin zugeteilten Frequenzen doch nur deswegen angeordnet, weil einzelne zugeteilte Frequenzen zurückgegeben beziehungsweise widerrufen worden waren. 158

Siehe BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 12. Oktober 2009 über die Verbindung der Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 790 bis 862 MHz sowie 1710 bis 1725 MHz und 1805 bis 1820 MHz mit dem Verfahren zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten sowie über die Durchführung des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten, S. 18. 159

Dass sich die Bundesnetzagentur – wie die Antragstellerin meint – (in der Vergangenheit) insoweit widersprüchlich verhalten oder sie – die Antragstellerin – in die Irre geführt hat, ist abgesehen von der Frage, ob sich die Antragstellerin darauf im vorliegenden Verfahren überhaupt berufen kann, insoweit nicht erkennbar.

Darauf, dass die Bundesnetzagentur – wie die Antragstellerin meint – zur Erreichung der von ihr mit der Einbeziehung der der Antragstellerin zugeteilten Frequenzen beabsichtigten Zielsetzung(en) andere Zuteilungen von Frequenzen verlängern und ein Verfahren nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG zu einem späteren Zeitpunkt einleiten könnte, kommt es nach dem Vorstehenden ebenfalls schon nicht an. Abgesehen davon ist – wie gezeigt – bei bestehender Frequenzknappheit das Ermessen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts infolge der Grundrechtsbindung gegenüber der Gesamtheit der Zuteilungspetenten wie auch des unionsrechtlichen Diskriminierungsverbotes ohnehin im Sinne des Erlasses der Anordnung eines Vergabeverfahrens vorgeprägt und nur ausnahmsweise darf unter Berücksichtigung der Regulierungsziele trotz Frequenzknappheit vom Erlass der Anordnung eines Vergabeverfahrens abgesehen werden. 161

Siehe nochmals BVerwG, Urteile vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 35); vom 26. Januar 2011 – 6 C 2.10 –, juris (Rn. 25). 162

Ein derartiger Ausnahmefall ist vorliegend nicht ersichtlich. 163

Ferner entspricht es gerade entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht der Verwaltungspraxis der Bundesnetzagentur, anstelle der Durchführung eines Vergabeverfahrens Zuteilungen von Frequenzen zu verlängern. Soweit sich die Antragstellerin insoweit auf das sog. GSM-Konzept beruft, regelte dieses einen Sonderfall. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu ausdrücklich ausgeführt, dass die Bundesnetzagentur in einem bestimmten historischen Einzelfall ausnahmsweise von dem bei Frequenzknappheit sonst gebotenen Vergabeverfahren abgewichen sei; daraus folge aber unter keinem Gesichtspunkt, dass eine spätere Ermessensausübung, die dem gesetzlichen Regelfall folgt, ihrerseits besonders begründungsbedürftig wäre. 164

BVerwG, Urteil vom 23. März 2011 – 6 C 6/10 –, juris (Rn. 24). 165

Aus dem sog. GSM-Konzept vermag die Antragstellerin im vorliegenden Verfahren mithin nichts für sich herzuleiten. 166

Ein Ermessensfehler der Bundesnetzagentur folgt des Weiteren auch nicht daraus, dass es nach dem Bundesverwaltungsgericht unter dem Gesichtspunkt der in wesentlicher Hinsicht vollständigen und zutreffenden Ermittlung des Sachverhalts zu den Grundlagen der Ermessensentscheidung nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG gehört, dass die berechtigten Interessen der übrigen Marktteilnehmer durch einen Ausgleich an anderer Stelle angemessen berücksichtigt werden, was eine Abwägung zwischen einer Laufzeitverlängerung und einem Verfahren gemäß § 55 Abs. 10 Abs. 1 TKG erforderlich macht. 167

BVerwG, Beschluss vom 22. Juli 2014 – 6 B 50/13 –, juris (Rn. 15) mit dem Hinweis, dass berechnete Interessen durch ein Versteigerungsverfahren, an dem die betreffenden Unternehmen grundsätzlich teilnehmen können, angemessen berücksichtigt werden. 168

Da die Antragstellerin nicht zu den übrigen Marktteilnehmern im vorstehenden Sinne zählt, vermag sie daraus nichts für sich herzuleiten. 169

170

Auch unter dem von der Antragstellerin herangezogenen Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ein Ermessensfehler der Bundesnetzagentur nicht erkennbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts besteht grundsätzlich gemäß § 55 Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 TKG ein subjektives öffentliches Recht auf eine Frequenzzuteilung, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind und keine Hinderungsgründe entgegenstehen. An dieser Konstellation ändert sich nichts Wesentliches dadurch, dass ein Zuteilungspetent die betreffenden Frequenzen bereits befristet zugeteilt erhalten hatte und mit einem vor Fristende gestellten Antrag die Verlängerung erstrebt. Denn nach § 55 Abs. 9 Satz 1 TKG werden Frequenzen in der Regel befristet zugeteilt, wobei eine Verlängerung der Befristung möglich ist. Die positive Entscheidung über einen Verlängerungsantrag, soweit der bisherige Inhaber die Zuteilungsvoraussetzungen nach Ablauf der Befristung weiter erfüllt, ist der Sache nach nichts anderes als eine Zuteilung, die sich zeitlich an eine vorherige Zuteilung anschließt und mit ihr gleichsam eine Kette bildet.

BVerwG, Urteil vom 1. September 2009 – 6 C 4.09 –, juris (Rn. 15). 171

Nicht anders als bei einem Antrag auf Erstzuteilung kann auch in diesem Fall indes der Zuteilungsanspruch dadurch gehemmt sein, dass für die Frequenzzuteilung nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden sind. Auch unter den Voraussetzungen des § 55 Abs. 9 Satz 1 TKG wandelt sich dann der Anspruch auf Zuteilung gemäß § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG zunächst in einen Anspruch auf Teilnahme an einem diskriminierungsfreien Vergabeverfahren, und er wandelt sich erst dann, wenn sich der bisherige Zuteilungsinhaber im Vergabeverfahren gegen die Mitbewerber durchsetzt, in einen Anspruch auf Zuteilung zurück. Dabei verhindert die Befristung der Frequenzzuteilung gerade die Bildung schutzwürdigen Vertrauens des bisherigen Zuteilungsinhabers darauf, die Frequenzen nach Fristablauf exklusiv weiter nutzen zu können.

BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 36). 173

Demzufolge kann sich die Antragstellerin hinsichtlich der ihr zugeteilten Frequenzen nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen. 174

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Anordnung eines Vergabeverfahrens im Sinne von § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG vor dem Ablauf der Befristung der Zuteilung von Frequenzen erfolgt. Da die hier streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur die Zuteilung der der Antragstellerin zugeteilten Frequenzen unberührt lässt, ist nicht ersichtlich, dass dem Gedanken des Vertrauensschutzes insoweit eine weitergehende Bedeutung beizumessen ist. Auch daraus, dass nach dem Vorbringen der Antragstellerin in der Vergangenheit kein Bedarf für eine fusionsbedingte Änderung der Frequenzausstattung erblickt wurde, lässt sich ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht herleiten. Ebenso wie im Hinblick auf die Verlängerung der Zuteilung von Frequenzen, 175

dazu allgemein BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 37), 176

fallen entsprechende Erwartungen in den alleinigen Risikobereich der Antragstellerin. 177

Aus denselben Gründen kann die Antragstellerin auch nicht mit Erfolg geltend machen, dass es einem Vergabeverfahren an der – aus Gründen des Europarechtes – erforderlichen Objektivität mangelt, sofern unklar ist, zu welchem Zeitpunkt Frequenzen (erneut) zum Gegenstand eines entsprechenden Verfahrens gemacht werden. Abgesehen davon, dass unter Zugrundelegung dieser Argumentation im Falle der Antragstellerin allenfalls dasjenige Vergabeverfahren in Zweifel zu ziehen wäre, auf dessen Grundlage die ihr zugeteilten 178

Frequenzen vormals zugeteilt wurden, ist nach dem Vorstehenden auch insoweit eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nicht erkennbar.

Ein Ermessensfehler der Bundesnetzagentur in dem Sinne, dass der streitgegenständlichen Entscheidung – wie die Antragstellerin meint – sachfremde Erwägungen zugrunde lagen, liegt ebenso wenig vor. Anhaltspunkte dafür, dass durch die Einbeziehung der der Antragstellerin zugeteilten Frequenzen in die streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG vornehmlich Interessen von Wettbewerbern der Antragstellerin Rechnung getragen werden sollten, sind nicht erkennbar. 179

Die streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur verletzt schließlich nicht das Diskriminierungsverbot. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes verlangt der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz, der zu den Grundprinzipien des Unionsrechts gehört und dessen besondere Ausprägung das Diskriminierungsverbot ist, 180

zu Art. 21 der EU-Grundrechtecharta etwa EuGH, Urteil vom 22. Mai 2014 – C-356/12 –, juris (Rn. 43), 181

dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist. 182

Grundlegend EuGH, Urteil vom 19. Oktober 1977 – C-117/76 –, juris. 183

Ausgehend davon ist eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes vorliegend nicht gegeben. 184

Eine solche ergibt sich nicht bereits aus dem Umstand, dass die in die streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens einbezogenen Frequenzen eine unterschiedliche Zuteilungsdauer aufweisen. Denn die Verfügbarkeit von Frequenzen ist – wie gezeigt – für die Anordnung eines Vergabeverfahrens grundsätzlich ohne Belang. 185

Die Antragstellerin kann – gewissermaßen umgekehrt – ebenso wenig mit Erfolg geltend machen, dass Frequenzen aus weiteren Frequenzbändern nicht in die streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens einbezogen wurden. Denn unabhängig vom Nutzungszweck der betreffenden Frequenzen und ihrer physikalischen Eigenschaften, 186

dass sich Frequenzen in ihren physikalischen Ausbreitungseigenschaften unterscheiden, ist eine naturwissenschaftliche Tatsache, siehe BVerwG, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 6 B 36/16 –, juris (Rn. 10), 187

ist – wie gezeigt – die Entscheidung über den von der Anordnung eines Vergabeverfahrens erfassten Frequenzumfang Bestandteil der Prognose einer mangelnden Verfügbarkeit von Frequenzen nach § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG. 188

Siehe nochmals BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 28). 189

Dass die Bundesnetzagentur namentlich die der Antragstellerin zugeteilten Frequenzen und mithin sämtliche die Frequenzen im Bereich von 2 GHz, nicht aber Frequenzen aus weiteren Frequenzbändern in die streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens einbezogen hat, vermag eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes mithin nicht zu begründen. 190

Eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes folgt entgegen der Argumentation der Antragstellerin auch nicht daraus, dass eine Finanzierung von Investitionen notwendig ist, die sich – so ihr Vorbringen – aufgrund der Anordnung eines Vergabeverfahrens nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG im Hinblick auf die ihr zugeteilten Frequenzen für sie gerade zu einem wesentlichen früheren Zeitpunkt ergebe. Unabhängig von der Frage, ob die Antragstellerin mit ihrer Argumentation das Ergebnis eines künftigen Versteigerungsverfahrens in unzulässiger Weise vorwegnimmt, ist ganz grundsätzlich eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes diesbezüglich nicht ersichtlich. Denn die Notwendigkeit der Finanzierung von Investitionen im Hinblick auf die der Antragstellerin zugeteilten Frequenzen entsteht nicht lediglich der Antragstellerin, sondern auch konkurrierenden Unternehmen. Auch folgt eine Diskriminierung der Antragstellerin nicht daraus, dass sich insoweit – wie sie geltend macht – in ihrem Falle die Notwendigkeit der Finanzierung von Investitionen bereits zu einem Zeitpunkt ergibt, in dem ihr Frequenzen noch für einen längeren Zeitraum befristet zugeteilt sind. Denn diesen Umstand bedingt nicht die streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens, er resultiert vielmehr aus den unternehmerischen Entscheidungen der Antragstellerin in der Vergangenheit sowie (mit Blick auf das vorliegende Verfahren) in der Zukunft.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den ökonomischen Erwägungen der Antragstellerin im Übrigen. Abgesehen davon, dass diese allenfalls mittelbar mit der streitgegenständlichen Anordnung eines Vergabeverfahrens in Zusammenhang stehen, prägt das diesbezügliche Vorbringen der Antragstellerin die Erwartung, für die Dauer der Befristung der ihr zugewiesenen Frequenzen nicht erneut mit Investitionskosten belastet zu werden. Ausgehend davon, dass – wie bereits gezeigt – dem Gedanken des Vertrauensschutzes im Anwendungsbereich des § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG grundsätzlich keine Bedeutung beizumessen ist, fällt allerdings die von der Antragstellerin formulierte Erwartung (ebenfalls) in ihren alleinigen Risikobereich. 192

Im Hinblick auf die Verlängerung der Zuteilung von Frequenzen dazu (nochmals) BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 37). 193

Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts soll die Befristung der Zuteilung von Frequenzen gerade (auch) die erforderliche Flexibilität für eine innovationsoffene und effiziente Frequenzplanung sicherstellen. 194

BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 40/10 –, juris (Rn. 38); siehe auch BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3/10 –, juris (Rn. 37). 195

Dies zugrunde gelegt erweist sich die Erwartung der Antragstellerin, für die Dauer der Befristung der ihr zugewiesenen Frequenzen nicht erneut mit Investitionskosten belastet zu werden, nicht als maßgeblich und eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes mithin als ausgeschlossen. 196

Soweit sich die Antragstellerin ferner darauf beruft, gemäß § 55 Abs. 9 Satz 2 TKG müsse eine Befristung der Zuteilung von Frequenzen für die betreffende Nutzung angemessen sein und die Amortisation der dafür notwendigen Investitionen angemessen berücksichtigen, ist bereits nicht ersichtlich, dass eine entsprechende Amortisation unmöglich gemacht wird. Die hier streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur lässt nämlich – wie gezeigt – die Zuteilung der der Antragstellerin zugeteilten Frequenzen unberührt. 197

Dazu, dass überdies technische und ökonomische Schwierigkeiten, die einer Amortisation von Investitionen entgegengestehen, in den Risikobereich des betreffenden Unternehmens 198

fallen, BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 37).

Schließlich ist das Diskriminierungsverbot nicht deswegen verletzt, weil die
streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur – wie die Antragstellerin meint –
strategisches Bieten zu ihren Lasten ermöglicht. Denn dies ist unabhängig davon, ob die
Antragstellerin auch insoweit mit ihrer Argumentation das Ergebnis eines künftigen
Versteigerungsverfahrens in unzulässiger Weise vorwegnimmt, nicht der Fall. Einem
bedarfsunabhängigen Frequenzerwerb sind nämlich bereits aus unternehmerischer Sicht
enge wirtschaftliche Grenzen gesetzt, 199

dazu BVerwG, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 6 B 36.16 –, juris (Rn. 9), 200

und eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung im Sinne des § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4
TKG vermag nur ein Antragsteller sicherzustellen, der das Kriterium der finanziellen
Leistungsfähigkeit erfüllt. 201

Siehe BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 40.10 –, juris (Rn. 20). 202

Überdies wird ein von der Antragstellerin befürchtetes strategisches Bieten konkurrierender
Unternehmen nicht schon dadurch ermöglicht, dass die der Antragstellerin zugeteilten
Frequenzen in die streitgegenständliche Anordnung eines Vergabeverfahrens einbezogen
wurden und konkurrierende Unternehmen Kenntnis davon haben. Offen bleiben kann, ob
diejenigen Gegebenheiten, die die Antragsgegnerin zum Anlass ihrer Befürchtung
strategischen Bietens konkurrierender Unternehmen nimmt, zu einem späteren Zeitpunkt
weiterhin und gegebenenfalls in gesteigertem Ausmaß vorliegen. Denn ein von der
Antragstellerin befürchtetes strategisches Bieten konkurrierender Unternehmen wäre erst
dann möglich und gegebenenfalls zu erwarten, wenn die Wettbewerber auch Kenntnis vom
Frequenzbedarf der Antragstellerin haben. (Erst) die Kenntnis der Höhe des Frequenzbedarfs
verschafft konkurrierenden Unternehmen in einem Versteigerungsverfahren nämlich
strategische Vorteile, da sie ihr eigenes Bietverhalten hierauf einstellen können. 203

BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2014 – 6 B 43.13 –, Rn. 13, juris) 204

(Allein) durch die Einbeziehung der der Antragstellerin zugeteilten Frequenzen in die
streitgegenständliche Anordnung werden derartige strategische Vorteile hingegen nicht
geschaffen. 205

Da mithin Ermessensfehler nicht ersichtlich sind, erweist sich die Anordnung eines
Vergabeverfahrens in Ziffer I der streitgegenständlichen Entscheidung der
Bundesnetzagentur insgesamt als rechtmäßig. 206

Die in Ziffer II der streitgegenständlichen Entscheidung der Bundesnetzagentur enthaltene
Regelung, dass das Vergabeverfahren als Versteigerungsverfahren durchgeführt werden
wird, ist ebenfalls rechtmäßig. 207

Sie findet ihre Rechtsgrundlage in § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG. Danach kann die
Bundesnetzagentur, wenn nach § 55 Abs. 10 TKG angeordnet wurde, dass der Zuteilung von
Frequenzen ein Vergabeverfahren voranzugehen hat, nach Anhörung der betroffenen Kreise
das Versteigerungsverfahren oder das Ausschreibungsverfahren durchführen. § 61 Abs. 2
Satz 1 TKG bestimmt, dass grundsätzlich das Versteigerungsverfahren durchzuführen ist, es
sei denn, dieses Verfahren ist nicht geeignet, die Regulierungsziele nach § 2 TKG
sicherzustellen. Dies kann nach § 61 Abs. 2 Satz 2 TKG insbesondere der Fall sein, wenn für
208

die Frequenznutzung, für die die Frequenzen unter Beachtung des Frequenzplans verwendet werden dürfen, bereits Frequenzen ohne Versteigerungsverfahren zugeteilt wurden, oder wenn ein Antragsteller für die zuzuteilenden Frequenzen eine gesetzlich begründete Präferenz geltend machen kann.

Bei der gemäß § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG vorzunehmenden Bestimmung der Durchführung des Vergabeverfahrens als Versteigerungsverfahren oder als Ausschreibungsverfahren steht der Bundesnetzagentur nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kein Ermessen zu. Denn nach § 61 Abs. 2 Satz 1 TKG ist grundsätzlich das Versteigerungsverfahren durchzuführen, falls dieses Verfahren nicht ausnahmsweise ungeeignet zur Erreichung der Regulierungsziele ist. Allerdings ist im Hinblick auf diese Bewertung – auf der Tatbestandsseite der Norm – ein Beurteilungsspielraum der Bundesnetzagentur anzuerkennen, der sich aus der Notwendigkeit rechtfertigt, zur Bestimmung der Geeignetheit bzw. Ungeeignetheit des Versteigerungsverfahrens in eine komplexe Abwägung der Regulierungsziele einzutreten, was die Gewichtung und den Ausgleich gegenläufiger öffentlicher und privater Belange einschließt.

BVerwG, Urteile vom 22. Juni 2011 – 6 C 5.10 –, juris (Rn. 12); und vom 23. März 2011 – 6 C 6.10 –, juris (Rn. 27).

Dieser Beurteilungsspielraum ist dadurch eingeschränkt, dass § 61 Abs. 2 Satz 1 TKG ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des Versteigerungsverfahrens vorgibt, also grundsätzlich von der Geeignetheit dieses Verfahrens zur Erreichung der Regulierungsziele ausgeht. Der Gesetzgeber unterstellt generalisierend, dass das erfolgreiche Gebot die Bereitschaft und die Fähigkeit belegt, die zuzuteilenden Frequenzen im marktwirtschaftlichen Wettbewerb optimal einzusetzen. Eine gegenläufige Einschränkung ergibt sich aus § 61 Abs. 2 Satz 2 TKG. Dort heißt es mit Blick auf die ausnahmsweise fehlende Eignung des Versteigerungsverfahrens zur Sicherstellung der Regulierungsziele, dass dies – insbesondere – der Fall sein kann, wenn für die Frequenznutzung, für die die Funkfrequenzen unter Beachtung des Frequenzplanes verwendet werden dürfen, bereits Frequenzen ohne Versteigerungsverfahren zugeteilt wurden, oder wenn ein Antragsteller für die zuzuteilenden Frequenzen eine gesetzlich begründete Präferenz geltend machen kann.

Dazu BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 5.10 –, juris (Rn. 12 f.); zum Ganzen auch BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 37).

Diese gesetzliche Regelung ist als ein qualifizierter Prüfauftrag in dem Sinne zu verstehen, dass die Bundesnetzagentur die Verfahrensart in den angesprochenen Fallkonstellationen mit Blick auf die Sicherstellung der Regulierungsziele einer detaillierten Eignungsprüfung zu unterziehen hat. Dabei führt das Vorliegen eines der Regelbeispiele zwar nicht zu einer Umkehrung, wohl aber zu einer Aufhebung des in § 61 Abs. 2 Satz 1 TKG angelegten Regel-Ausnahme-Verhältnisses, so dass die Geeignetheit des Versteigerungsverfahrens in dieser Situation ohne gesetzliche Vorsteuerung anhand der Regulierungsziele zu beurteilen ist.

BVerwG, Urteile vom 22. Juni 2011 – 6 C 5.10 –, juris (Rn. 14); und vom 23. März 2011 – 6 C 6.10 –, juris (Rn. 27 f.).

Im vorliegenden Fall ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass ein Fallbeispiel des § 61 Abs. 2 Satz 2 TKG vorliegt,

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den

drahtlosen Netzzugang, Rn. 299,

oder sich aus sonstigen Gründen die fehlende Eignung des Versteigerungsverfahrens zur Sicherstellung der Regulierungsziele ergibt. 217

Eine von der Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Entscheidung der Bundesnetzagentur losgelöste Abwägung zwischen dem Interesse der Antragstellerin an der aufschiebenden Wirkung der von ihr erhobenen Klage einerseits und dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der angegriffenen Entscheidung andererseits geht ebenfalls zu Ungunsten der Antragstellerin aus. Bei dieser Interessenabwägung ist der Rechtsschutzanspruch umso stärker und darf umso weniger zurückstehen, je schwerer die dem Betroffenen auferlegte Belastung wiegt und je mehr die Maßnahmen der Verwaltung Unabänderliches bewirken. Für die vorzunehmende Interessenabwägung ist allerdings eine gesetzgeberische Wertentscheidung für den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung, wie sie auch hier in Gestalt des § 137 Abs. 1 TKG vorliegt, von erheblicher Bedeutung. Um eine Entscheidung zu rechtfertigen, die zu einer Abweichung von dem durch den Gesetzgeber angeordneten grundsätzlichen Vorrang des Vollziehungsinteresses führt, bedarf es besonderer Umstände. Dabei ist das Gericht zu einer Einzelfallbetrachtung grundsätzlich nur im Hinblick auf solche Umstände angehalten, die von den Beteiligten vorgetragen werden und die Annahme rechtfertigen können, dass im konkreten Fall von der gesetzgeberischen Grundsatzentscheidung ausnahmsweise abzuweichen ist. Dementsprechend muss der Antragsteller die Wertung des Gesetzgebers mit Besonderheiten seiner Situation entkräften und Wege aufzeigen, die gleichwohl den öffentlichen Belangen noch Rechnung tragen. Dabei sind die Folgen, die sich für den Antragsteller mit dem Sofortvollzug verbinden, nur insoweit beachtlich, als sie nicht schon als regelmäßige Folge der gesetzlichen Anordnung des Sofortvollzuges in der gesetzgeberischen Grundentscheidung Berücksichtigung gefunden haben. 218

Siehe zum Ganzen VG Köln, Beschluss vom 26. Mai 2015 – 9 L 1284/15 –, juris (Rn. 29 ff.). 219

Ausgehend von diesem Maßstab ergibt sich, dass die Nachteile, die voraussichtlich für die Antragstellerin eintreten werden, wenn der vorliegende Antrag abgelehnt wird, die Klage jedoch später Erfolg hat, nicht die nachteiligen Folgen für das öffentliche Interesse überwiegen, die sich ergeben, wenn dem Aussetzungsantrag stattgegeben, die Klage später hingegen abgewiesen würde. Eine möglicherweise notwendige Rückabwicklung im Falle eines Obsiegens der Antragstellerin in der Hauptsache nimmt der Gesetzgeber mit der in § 137 Abs. 1 TKG getroffenen Entscheidung in Kauf. Die Gefahr der Rückabwicklung spricht daher nicht gegen ein öffentliches Interesse an der Vollziehung der streitgegenständlichen Entscheidung. Das öffentliche Interesse an deren sofortiger Vollziehung erwächst hier insbesondere aus den in § 2 Abs. 2 TKG festgeschriebenen Regulierungszielen, insbesondere der Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 7 TKG. Diesem Regulierungsziel liefe eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage der Antragstellerin gegen die streitgegenständliche Entscheidung der Bundesnetzagentur zuwider. Demgegenüber droht der Antragstellerin durch die sofortige Vollziehung der streitgegenständlichen Entscheidung kein unmittelbarer, gegenwärtiger Rechtsverlust. Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass im Falle einer sofortigen Vollziehung die Durchführung des Versteigerungsverfahrens droht. Insoweit ist nicht ersichtlich, dass der Antragstellerin ein Abwarten bis zur Entscheidung in der Hauptsache unzumutbar wäre. Dringt die Antragstellerin mit ihrem Vorbringen der Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Entscheidung in der Hauptsache durch und wird ihrer Klage stattgegeben, müsste die 220

Bundesnetzagentur ein zwischenzeitlich durchgeführtes Versteigerungsverfahren gegebenenfalls rückabwickeln oder wiederholen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 221

2. Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG. 222

In Ermangelung anderer Anhaltspunkte hat das Gericht den in telekommunikationsrechtlichen 223
Gerichtsverfahren regelmäßig im Falle großer Telekommunikationsunternehmen
herangezogenen Streitwert zugrunde gelegt und unter Berücksichtigung von Ziffer 1.5 des
Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit halbiert.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar, § 137 Abs. 3 Satz 1 TKG. 224