

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Postrecht und Telekommunikationsrecht

Rechtsquelle/n:

TKG	§ 2 Abs. 2, §§ 52, 53, 55, 61, 132, 135
VwGO	§ 42 Abs. 2, § 44a
Rahmenrichtlinie	Art. 8, Art. 9
Genehmigungsrichtlinie	Art. 5, Art. 7

Titelzeile:

Durchführung eines Vergabeverfahrens in der Form eines Versteigerungsverfahrens für Frequenzen zum Aufbau von 5G-Infrastrukturen

Stichworte:

Auswahl der Vergabeverfahrensart; Bedarfsermittlungsverfahren; Bereitstellungsentscheidung; Beurteilungsspielraum; bundesweite Frequenzzuteilungen; regionale und lokale Frequenzzuteilungen; drahtloser Netzzugang; effiziente Frequenznutzung; Frequenz; Frequenzknappheit; Frequenzplan; Frequenzverordnung; gestuftes Verfahren; Klagebefugnis; Vergabeanordnung.

Leitsätze:

1. Die Bundesnetzagentur kann, gestützt auf § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG, im Vorfeld konkreter Verfahren zur Vergabe und Zuteilung von Frequenzen regulatorische Entscheidungen des Inhalts treffen, dass zu gegebener Zeit bestimmte Frequenzen zu konkretisierten Nutzungszwecken bereitgestellt werden. Eine Vergabeanordnung nach § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG setzt eine solche Bereitstellung voraus.

2. Die regulatorischen Bereitstellungsentscheidungen ergehen verwaltungsintern, beziehen sich auf Vorfragen von Entscheidungen mit Außenwirkung und werden im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle dieser Entscheidungen inzident überprüft.

Urteil des 6. Senats vom 24. Juni 2020 - BVerwG 6 C 3.19

I. VG Köln vom 18. Februar 2019  
Az: VG 9 K 4396/18







Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 6 C 3.19  
VG 9 K 4396/18

Verkündet  
am 24. Juni 2020

...  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 24. Juni 2020  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Möller, Hahn und Dr. Tegethoff  
sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Steiner

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 18. Februar 2019 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Klägerin ist eine Mobilfunknetzbetreiberin. Sie wendet sich gegen den Beschluss der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur vom 14. Mai 2018 über die Durchführung eines Vergabeverfahrens in der Form eines Versteigerungsverfahrens für Frequenzen in den Bereichen von 2 GHz und 3,6 GHz.
- 2 Mit Blick unter anderem auf das Auslaufen der Nutzungsrechte an dem größten Teil der (ursprünglich) in der sogenannten UMTS-Auktion des Jahres 2000 vergebenen Frequenzen im Bereich von 2 GHz zum Ende des Jahres 2020 veröffentlichte die Bundesnetzagentur unter dem 15. Juli 2016 einen "Frequenzkompass". Dieser sollte den Rahmen für eine erste Diskussion der interessierten Kreise über das Vorgehen bei dem weiteren Ausbau digitaler Funkinfrastrukturen bilden, insbesondere im Hinblick auf den in der Entwicklung begriffenen 5G-Standard für Mobiltelefonie und mobiles Internet mitsamt den darauf aufbauenden Anwendungen in Gestalt der Vernetzung von Maschinen und Gerä-

ten. Unter Berücksichtigung der zu dem Frequenzkompass abgegebenen Stellungnahmen entwickelte die Regulierungsbehörde mit Datum vom 20. Dezember 2016 "Orientierungspunkte zur Bereitstellung von Frequenzen für den Ausbau digitaler Infrastrukturen" (Orientierungspunkte) und stellte diese zur öffentlichen Anhörung. Die eingegangenen Kommentierungen bildeten die Grundlage für die von der Behörde erarbeiteten und unter der Einräumung einer weiteren Möglichkeit zu Stellungnahmen veröffentlichten "Eckpunkte für den Ausbau digitaler Infrastrukturen" vom 27. Juni 2017 (Eckpunkte). In den Dokumenten wurden sukzessive nicht nur die bis Ende 2020 zugeteilten Frequenzen des 2 GHz-Bandes im Umfang von (aufgerundet) 2 x 40 MHz, sondern auch die noch bis Ende 2025 - überwiegend an die Klägerin - zugeteilten Frequenzen dieses Bandes im Ausmaß von (aufgerundet) 2 x 20 MHz und darüber hinaus die in der Mehrzahl bis Ende 2021 bzw. bis Ende 2022 mit Nutzungsrechten belegten Frequenzen im Bereich von 3 400 bis 3 800 MHz als das Spektrum identifiziert, das nach einer Bereitstellung für den drahtlosen Netzzugang als erste Ressource für Anwendungen nach dem 5G-Standard in Frage komme. Im Ergebnis wurde ins Auge gefasst, die 2 GHz-Frequenzen und die Frequenzen im Bereich von 3 400 bis 3 700 MHz für bundesweite Zuteilungen sowie die Frequenzen im Bereich von 3 700 bis 3 800 MHz für regionale und lokale Zuteilungen bereitzustellen. In den Eckpunkten rief die Bundesnetzagentur die interessierten Unternehmen dazu auf, ihren prognostizierten Bedarf an den für bundesweite Zuteilungen vorgesehenen Frequenzen in den Bereichen von 2 GHz und 3 400 bis 3 700 MHz bis zum 30. September 2017 anzumelden. Nach Ablauf dieser Frist stellte die Behörde fest, dass die Summe der - unter anderem von der Klägerin - angemeldeten Bedarfe den Umfang des in den genannten Bereichen verfügbaren Frequenzspektrums übersteige.

- 3 Nach zusätzlicher Durchführung eines Konsultationsverfahrens erließ die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur den angegriffenen Beschluss vom 14. Mai 2018 über die "Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang; Entscheidung gemäß §§ 55 Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 10, 61 Abs. 1 und Abs. 2, 132 Abs. 1 und Abs. 3 TKG". Sie ordnete gemäß § 55 Abs. 10 TKG an, dass der Zuteilung der Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang in den Bereichen von 1 920 MHz bis 1 980 MHz (Unterband) und von 2 110 MHz bis

2 170 MHz (Oberband) sowie von 3 400 MHz bis 3 700 MHz ein Vergabeverfahren nach § 61 TKG voranzugehen habe (Entscheidung I). Sie bestimmte ferner, dass das Verfahren nach § 61 Abs. 1 TKG als Versteigerungsverfahren nach § 61 Abs. 2 TKG durchgeführt werde (Entscheidung II).

- 4 Die Präsidentenkammer führte zur Begründung der Entscheidung I aus, im Bereich von 2 GHz würden nicht nur die Frequenzen im Umfang von 2 x 40 MHz, die ab dem 1. Januar 2021 im Sinne von § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 TKG verfügbar seien, sondern auch diejenigen im Umfang von 2 x 20 MHz, die noch bis zum 31. Dezember 2025 mit Nutzungsrechten belegt seien, bereitgestellt. Hierdurch erlangten alle Netzbetreiber frühzeitig Planungs- und Investitionssicherheit, um die gegenwärtige Nutzung der Frequenzen mit UMTS-Technik auf eine solche mit LTE- bzw. 5G-Systemen umzustellen. Damit werde den Regulierungszielen der Wahrung der Nutzer- und Verbraucherinteressen, der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation, der Beschleunigung des Ausbaus hochleistungsfähiger öffentlicher Telekommunikationsnetze der nächsten Generation sowie der effizienten Frequenznutzung Rechnung getragen. Diesen Zielen diene die frühzeitige gemeinsame Bereitstellung aller 2-GHz-Frequenzen auch deshalb, weil auf diese Weise eine Neuallokation des Bandes erreicht und den Unternehmen der Erwerb eines zusammenhängenden Spektrums sowie wettbewerbsfähiger Frequenzausstattungen ermöglicht werde. Ferner könnten durch die genannte Vorgehensweise alle 2-GHz-Frequenzen in 5-MHz-Blöcken vergeben werden, wodurch das Band im Ganzen der Weiterentwicklung der Technik angepasst und eine effiziente Frequenznutzung gefördert werde. Die Nutzungsrechte an den noch bis Ende 2025 zugeteilten Frequenzen blieben bis zum Ende der Frist aufrechterhalten. Der frühzeitigen Bindung von Investitionsmitteln bei einem Erwerb dieser Frequenzen und allgemein den unterschiedlichen Laufzeiten der derzeitigen Frequenznutzungsrechte sei im Rahmen der noch zu erlassenden Vergabebedingungen bzw. Versteigerungsregeln Rechnung zu tragen. In dem 3,6-GHz-Band seien grundsätzlich alle Frequenzen von 3 400 bis 3 800 MHz zeitnah verfügbar. Im Bereich von 3 400 bis 3 700 MHz bestünden noch bis zum 31. Dezember 2021 befristete faktische bundesweite Zuteilungen sowie ca. 80 regionale und lokale Zuteilungen mit einer Befristung bis längstens zum 31. Dezember 2022. Es sei beabsichtigt, die Verfügbarkeit für neue Zuteilungen vorzeitig ab dem Jahr 2019 herzustellen.

Darüber hinaus vorhandene 32 unbefristete regionale Zuteilungen seien in den Bereich von 3 700 bis 3 800 MHz zu verlagern. Der überwiegende Teil des Spektrums im 3,6 GHz-Band im Umfang von 300 MHz - das heißt von 3 400 bis 3 700 MHz - werde für bundesweite Zuteilungen, insbesondere zur Realisierung der Geschäftsmodelle bundesweit tätiger Mobilfunknetzbetreiber bereitgestellt. Der Rest des Spektrums im Umfang von bis zu 100 MHz - im Bereich von 3 700 bis 3 800 MHz - könne zur Realisierung regionaler und lokaler Geschäftsmodelle bereitgestellt werden. Etwa erforderliche Schutzabstände in Bezug auf die benachbarten bundesweiten Nutzungen seien von den regionalen und lokalen Zuteilungsinhabern einzuhalten. Diese Aufteilung entspreche den bereits genannten Regulierungszielen des Telekommunikationsgesetzes. Die Bereitstellung des größeren Teils des Spektrums für bundesweite Zuteilungen gewährleiste wegen der damit verbundenen Vereinheitlichung und Planungssicherheit sowie der Möglichkeit, größere zusammenhängende Frequenzblöcke zu nutzen, die schnellstmögliche und störungsfreie bundesweite Einführung des 5G-Standards. In dem verbleibenden Spektrumsteil von bis zu 100 MHz könnten regionale oder lokale Anwendungen - auch sich erst noch entwickelnde - von Seiten der Industrie, der Verbände sowie kleinerer und mittlerer Unternehmen realisiert werden. Darüber hinaus werde zur Versorgung dünn besiedelter Räume beigetragen. Die Aufteilung des Frequenzbereichs sei das Ergebnis einer Abwägung der vorgetragenen bundesweiten bzw. regionalen und lokalen Bedarfe und werde von der Präsidentenkammer für sachgerecht erachtet. Ihr komme in dieser Hinsicht eine Einschätzungsprärogative zu. Die Bundesnetzagentur entwickle für die regionalen und lokalen Zuteilungen ein Antragsverfahren. In Bezug auf die für bundesweite Zuteilungen bereitgestellten Frequenzen bestehe eine Knappheit im Sinne des § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG. Sowohl für den Bereich von 2 GHz als auch für denjenigen von 3 400 bis 3 700 MHz überstiegen die Bedarfsanmeldungen den Umfang des bereitstehenden Spektrums. Schon auf dieser Grundlage sei die Prognose gerechtfertigt, dass für Zuteilungen kein geeignetes Spektrum vorhanden sei, das im Umfang ausreiche. Diese Prognose könne zudem auf weitere Tatsachen, nämlich das wettbewerbliche Umfeld, die Erwartung steigender Frequenznutzung sowie die technische Entwicklung gestützt werden. Das bei der Anwendung des § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG bestehende Ermessen sei im Sinne des Erlasses einer Vergabeanordnung vorgeprägt und werde mangels durchgreifender Gründe für eine Abweichung entsprechend ausgeübt.

Die von ihr getroffene Entscheidung II sah die Präsidentenkammer durch das nach § 61 Abs. 2 Satz 1 TKG anzunehmende Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Gunsten des Versteigerungsverfahrens und die unabhängig davon bestehende Eignung dieses Verfahrens zur Sicherstellung der hier relevanten Regulierungsziele gerechtfertigt.

- 5 Das Verwaltungsgericht hat die von der Klägerin erhobene Anfechtungsklage gegen den Beschluss der Präsidentenkammer abgewiesen. Die Klage sei zulässig, insbesondere fehle es der Klägerin als der derzeitigen Zuteilungsinhaberin und der potentiell Begünstigten einer nicht auszuschließenden Verlängerung von in den Beschluss einbezogenen Frequenzen nicht an der erforderlichen Klagebefugnis.
  
- 6 Die Klage sei jedoch unbegründet. Die Anordnung des Vergabeverfahrens - die Entscheidung I - finde ihre Rechtsgrundlage in § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG. Es bestehe eine Frequenzknappheit im Sinne der ersten Alternative der Vorschrift. Die Bundesnetzagentur habe auf der Grundlage einer nicht zu beanstandenden Ermittlung des Frequenzbedarfs unter fehlerfreier Ausübung des ihr nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts insoweit zustehenden Beurteilungsspielraums die Prognose getroffen, dass im Zuteilungszeitpunkt eine das verfügbare Frequenzspektrum übersteigende Anzahl von Zuteilungsanträgen gestellt sein werde, und sodann das Vergabeverfahren ermessensfehlerfrei angeordnet. Das von der Bundesnetzagentur durchgeführte Bedarfsermittlungsverfahren sei nicht deshalb fehlerbehaftet, weil die Behörde in dieses Verfahren auch Frequenzen einbezogen habe, die derzeit noch für einen längeren Zeitraum -insbesondere der Klägerin - zugeteilt und deshalb nicht verfügbar im Sinne des § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 TKG seien. Die Verfügbarkeit müsse nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht bereits im Zeitpunkt der Anordnung eines Vergabeverfahrens nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG, sondern erst vor der Zuteilung der Frequenzen gemäß § 55 TKG gegeben sein. Es lasse sich nicht normativ herleiten, dass zwischen einer Bedarfsmeldung im Rahmen eines förmlichen Bedarfsermittlungsverfahrens bzw. der Anordnung eines Vergabeverfahrens und der Zuteilung hiervon betroffener Frequenzen lediglich ein bestimmter Zeitabstand liegen dürfe. Insbesondere betreffen die in § 55 Abs. 4

Satz 4 TKG und § 61 Abs. 7 Satz 1 TKG vorgesehenen Fristen, ohne diesbezüglich in Widerspruch zu den zu Grunde liegenden unionsrechtlichen Bestimmungen zu geraten, allein die Entscheidung über Anträge auf Zuteilung von Frequenzen. Die Präsidentenkammer habe ferner die Grenzen ihres Beurteilungsspielraums im Hinblick auf die Prognose eines Überhangs von Frequenzzuteilungsanträgen zum maßgeblichen Zuteilungszeitpunkt eingehalten. Sie habe in Bezug auf ihre Entscheidung, noch mit Nutzungsrechten belegte Frequenzen zum Gegenstand der Anordnung eines Vergabeverfahrens zu machen, weder den Sachverhalt unvollständig oder unzutreffend ermittelt noch das Willkürverbot verletzt. Ebenso wenig sei es beurteilungsfehlerhaft gewesen, die Frequenzen im Bereich von 3 700 bis 3 800 MHz nicht in die Vergabeanordnung einzu beziehen. Insoweit handele es sich der Sache nach um eine Entscheidung über den von der Anordnung eines Vergabeverfahrens erfassten Frequenzumfang. Eine derartige Entscheidung sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Bestandteil der Prognose einer mangelnden Verfügbarkeit von Frequenzen nach § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG, die die Bewertung einschlieÙe, dass der betreffende Frequenzumfang zur Erbringung von Leistungen in einem wettbewerblichen Umfeld ausreichend sei. Die Annahme eines Beurteilungsfehlers verbiete sich vor allem deswegen, weil sich der angegriffene Beschluss zu dem Bereich von 3 700 bis 3 800 MHz nicht mit regelnder Wirkung verhalte. Die Präsidentenkammer habe auch das Ermessen, das ihr § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG in Bezug auf die Vergabeanordnung einräume und im Sinne des Erlasses einer solchen Anordnung vorpräge, fehlerfrei ausgeübt. Insbesondere sei eine Verwaltungspraxis der Bundesnetzagentur, noch für mehrere Jahre zugeteilte Frequenzen nicht in ein Vergabeverfahren einzubeziehen, nicht erkennbar. Jedenfalls liege ein sachlicher Grund für eine Modifizierung darin, dass die gemeinsame Vergabe aller Frequenzen namentlich im Bereich von 2 GHz der Planungs- und Investitionssicherheit diene. Es entspreche ferner nicht der Praxis der Bundesnetzagentur, die Zuteilung von Frequenzen zu verlängern, anstatt ein Vergabeverfahren durchzuführen. Das Diskriminierungsverbot sei nicht verletzt. Die unterschiedliche Restzuteilungsdauer der in das Vergabeverfahren einbezogenen Frequenzen betreffe deren Verfügbarkeit und sei wie diese für die Vergabeanordnung grundsätzlich ohne Belang. Die Erwartung der Klägerin, für

die Dauer der Zuteilung von Frequenzen nicht erneut mit Investitionskosten belastet zu werden, sei nicht schutzwürdig, so dass in ihrer Enttäuschung keine Verletzung des Diskriminierungsverbots liege.

- 7 Ebenfalls rechtmäßig, weil von § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG getragen, sei die von der Präsidentenkammer als Entscheidung II getroffene Bestimmung, das Vergabeverfahren als Versteigerungsverfahren und nicht als Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Es sei weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass ein Fallbeispiel des § 61 Abs. 2 Satz 2 TKG vorliege oder das Versteigerungsverfahren aus sonstigen Gründen für die Sicherstellung der Regulierungsziele des § 2 TKG nicht geeignet sei.
- 8 Die Klägerin verfolgt mit ihrer von dem Verwaltungsgericht zugelassenen Revision ihr Begehren auf Aufhebung des Beschlusses der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur vom 14. Mai 2018 weiter. Sie macht im Wesentlichen mit drei Sachrügen eine Verletzung des revisiblen Telekommunikationsrechts geltend.
- 9 Erstens habe es das Verwaltungsgericht fälschlich für rechtmäßig erachtet, dass die Präsidentenkammer auch diejenigen Frequenzen im Bereich von 2 GHz in das Vergabeverfahren einbezogen habe, die noch bis zum 31. Dezember 2025 - überwiegend der Klägerin - zur Nutzung zugeteilt seien. Das Vergabeverfahren sei nicht objektiv, wie es § 55 Abs. 1 Satz 3 TKG und Art. 5 Abs. 2 Unterabs. 2 der Genehmigungsrichtlinie verlangten, und genüge nicht den Anforderungen der Rechtsschutzgarantie des Art. 4 der Rahmenrichtlinie, wenn die Präsidentenkammer - abgesehen von dem seitens des Verwaltungsgerichts herangezogenen Maßstab der evidenten Willkür - keinen nachprüfbaren rechtlichen Bindungen im Hinblick darauf unterliege, wann bzw. wie weit im Voraus sie ein Vergabeverfahren anordnen dürfe. Es müsse ein zeitlicher Zusammenhang zwischen der Anordnung bzw. Durchführung des Vergabeverfahrens und der anschließenden Zuteilung einer vergebenen Frequenz unter der Voraussetzung der Verfügbarkeit nach § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 TKG bestehen. Insoweit könne für den Regelfall die Frist von acht Monaten, auf die nach § 61 Abs. 7 Satz 1 TKG die sechswöchige Zuteilungsfrist des § 55 Abs. 4 Satz 4 TKG längstens verlängert werden könne, herangezogen werden. Alternativ könnten die Fristen in den

Blick genommen werden, die in § 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 TKG, Art. 49 Abs. 2 Unterabs. 6 der bis Ende 2020 umzusetzenden Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation bzw. § 46 Abs. 3 Satz 1 EnWG ausgeworfen seien.

- 10 Zweitens habe das Verwaltungsgericht nicht erkannt, dass die Präsidentenkammer nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vor dem Hintergrund des § 55 Abs. 10 TKG eine Entscheidung zu treffen gehabt hätte, die den gesamten, funktionell zusammengehörigen Bereich der absehbar verfügbaren Frequenzen von 3 400 bis 3 800 MHz umfasst hätte. Die Kammer habe jedoch eine Entscheidung nur für den Bereich von 3 400 bis 3 700 MHz für bundesweite Nutzungen getroffen und wolle die Frequenzen von 3 700 bis 3 800 MHz ohne Bedarfsermittlung und ohne eine vorherige Präsidentenkammerentscheidung nicht nach Maßgabe eines Vergabeverfahrens, sondern auf bloße Anträge hin für regionale und lokale Nutzungen zuteilen lassen.
- 11 Drittens habe das Verwaltungsgericht der Präsidentenkammer im Ergebnis ein Letztentscheidungsrecht im Hinblick auf die Frage zugebilligt, in welchem Umfang bei erwarteter Frequenzknappheit prinzipiell verfügbare Frequenzen in das Vergabeverfahren einbezogen würden bzw. ob bestimmte Frequenzen überhaupt im Sinne des § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG verfügbar seien. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei jedoch die Feststellung des verfügbaren Frequenzspektrums als Teil der Bedarfsfeststellung gerichtlich voll überprüfbar. Ein regulierungsbehördlicher Spielraum bestehe nur im Rahmen der Prognose des Umfangs, wie viele Anträge auf Frequenzzuteilung zum maßgeblichen Zuteilungszeitpunkt gestellt werden würden. Auch das behördliche Verfahrensermessen nach § 22 VwVfG stütze die Einschätzung des Verwaltungsgerichts nicht. Es betreffe allein die Frage, ob und wann ein Verwaltungsverfahren eingeleitet werde. Es verschaffe der Präsidentenkammer keinen Entscheidungsspielraum darüber, in welchem Umfang sie Frequenzen in ein Vergabeverfahren einbeziehe.
- 12 Die Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil.

## II

- 13 Die zulässige Revision der Klägerin hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Anfechtungsklage gegen den Beschluss der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur vom 14. Mai 2018 im Einklang mit Bundesrecht im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO für zulässig erachtet (1.). In der Sache hat das Verwaltungsgericht gegen die Entscheidung I des Beschlusses, die auf § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190) in seiner hier maßgeblichen Fassung durch das Gesetz vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) gestützte Anordnung eines Vergabeverfahrens, zu Recht keine formell-rechtlichen Bedenken erhoben. In materiell-rechtlicher Hinsicht ergibt zwar die Begründung, mit der das Verwaltungsgericht die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung bejaht hat, eine Verletzung von Bundesrecht; das Urteil stellt sich insoweit aber aus anderen Gründen als richtig dar. Die Revision ist deshalb diesbezüglich nach § 144 Abs. 4 VwGO zurückzuweisen (2.). Die auf der Grundlage von § 61 Abs. 1 und 2 TKG erlassene Entscheidung II des Beschlusses, die Auswahl des Versteigerungsverfahrens als Verfahrensart, hat das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit Bundesrecht unbeanstandet gelassen. Dies hat insoweit die Zurückweisung der Revision nach § 144 Abs. 2 VwGO zur Folge (3.).
- 14 1. Die von der Klägerin gegen den Beschluss der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur vom 14. Mai 2018 erhobene Anfechtungsklage ist statthaft (a.). Die Klägerin ist nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt (b.).
- 15 a. Die Klägerin greift die Entscheidungen I und II des Beschlusses in statthafter Weise mit der Anfechtungsklage an. Diese gehören von ihrer Art her zu den vier Entscheidungen, die die Bundesnetzagentur, wenn knappe Frequenzen im Wege eines Vergabeverfahrens vergeben werden sollen, auf der Grundlage von § 55 Abs. 10 sowie § 61 TKG durch ihre hierfür nach § 132 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 TKG zuständige Präsidentenkammer treffen muss: Die Anordnung eines Vergabeverfahrens (Entscheidung I), die Wahl des Versteigerungsverfahrens oder des Ausschreibungsverfahrens als Verfahrensart (Entscheidung II), die Ausgestaltung der Vergabebedingungen (Entscheidung III) sowie die Ausgestaltung der Versteigerungs- bzw. Ausschreibungsregeln (Entscheidung IV). Bei

allen diesen Entscheidungen handelt es sich nicht um bloße Verfahrenshandlungen, die nach § 44a Satz 1 VwGO nur gleichzeitig mit der Frequenzzuteilung als abschließender Sachentscheidung angreifbar wären, sondern um selbständig anfechtbare Verwaltungsakte in der Gestalt von Allgemeinverfügungen. Das Telekommunikationsgesetz folgt in diesem Zusammenhang nicht dem Modell der Rechtsschutzkonzentration, wie es § 44a Satz 1 VwGO zu Grunde liegt, sondern dem Modell des gestuften Verfahrens, in welchem das zu bewältigende Gesamtproblem phasenweise abgearbeitet und konkretisiert wird, wobei die jeweils vorangegangenen, je für sich anfechtbaren und der selbständigen Bestandskraft fähigen Stufen das sachliche Fundament für die nachfolgenden Verfahrensschritte bilden (grundlegend: BVerwG, Urteil vom 1. September 2009 - 6 C 4.09 - BVerwGE 134, 368 Rn. 20 ff.).

- 16 b. Der Klägerin fehlt es für die Anfechtung der Entscheidungen I und II des Beschlusses nicht an der nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderlichen Klagebefugnis. Der Senat hat in seiner Rechtsprechung eine Klagebefugnis in Bezug auf eine Vergabeordnung wie auch eine Entscheidung über die Auswahl des Versteigerungsverfahrens für Unternehmen bejaht, die bereits vor Erlass dieser Entscheidungen einen noch nicht bestandskräftig abgelehnten Antrag auf eine Zuteilung bzw. Zuteilungsverlängerung der betroffenen Frequenzen gestellt hatten. Er hat dabei maßgeblich darauf abgestellt, dass sich zunächst ein Anspruch auf Zuteilung einer Frequenz aus § 55 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 TKG mit Erlass einer Vergabeordnung nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG in einen bloßen Anspruch auf chancengleiche Teilnahme an dem Vergabeverfahren umwandelt und sodann die Wahl des Versteigerungsverfahrens nach § 61 Abs. 1 und 2 TKG die aus diesem Anspruch sowie aus dem Diskriminierungsverbot des § 55 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 61 Abs. 7 Satz 1 TKG folgende materielle Rechtsposition weiter dadurch berührt, dass der Frequenzzugang auf einen Erwerb im Wege des Höchstgebots verengt wird (BVerwG, Urteile vom 1. September 2009 - 6 C 4.09 - BVerwGE 134, 368 Rn. 15 ff., 18 f., vom 23. März 2011 - 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 Rn. 13, vom 22. Juni 2011 - 6 C 3.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 6 Rn. 14 und vom 10. Oktober 2012 - 6 C 36.11 - BVerwGE 144, 284 Rn. 19).

- 17 Das Verwaltungsgericht hat erkannt, dass ein noch im Raum stehender Zuteilungs- oder Verlängerungsantrag zwar eine hinreichende, aber keine notwendige Voraussetzung für die Annahme einer aus den genannten Vorschriften abgeleiteten Klagebefugnis darstellt. Dies liegt in einer Konstellation wie der vorliegenden, in der ein Vergabeverfahren angeordnet und als Verfahrensart das Versteigerungsverfahren ausgewählt worden ist, bevor für die betroffenen Frequenzen Zuteilungs- oder Verlängerungsanträge gestellt worden sind, auf der Hand. Dabei ist der Ansatz des Verwaltungsgerichts, das auf eine mögliche Verlängerung bisher zugeteilter, von der Vergabeanordnung erfasster Frequenzen abgestellt hat, zu erweitern. Es ist generell als ausreichend zu erachten, dass ein Unternehmen seine Absicht zur Nutzung der zu vergebenden Frequenzen plausibel dargelegt hat, die Rechtswidrigkeit der angegriffenen Entscheidungen nach seinem Klagevortrag möglich erscheint und eine Frequenzzuteilung nicht aus anderen Gründen offensichtlich ausgeschlossen ist. Auch anhand dieser Voraussetzungen lassen sich diejenigen Fälle sicher ausscheiden, in denen es den jeweiligen Klägern nicht um die Zuteilung der zur Vergabe stehenden Frequenzen zur eigenen Nutzung, sondern um andere Ziele wie die Verhinderung von Störungen durch die Nutzung der Frequenzen nach deren Zuteilung geht (zur Verneinung der Klagebefugnis in diesen Fällen: BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 - 6 C 36.11 - BVerwGE 144, 284 Rn. 19). Dass die besagten Voraussetzungen im Fall der Klägerin erfüllt sind, unterliegt keinem Zweifel.
- 18 2. Die Regelungswirkung der Entscheidung I des Beschlusses der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur vom 14. Mai 2018 beschränkt sich auf die Anordnung eines Vergabeverfahrens in Bezug auf die Frequenzen in den Bereichen von 2 GHz und von 3 400 bis 3 700 MHz. Über die Bereitstellung von konturierten Frequenzbereichen für differenzierte Nutzungszwecke im Rahmen des drahtlosen Netzzugangs hat die Präsidentenkammer als Vorfrage ohne Rechtswirkung nach außen entschieden (a.). Die Vergabeanordnung wird von § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG getragen. Sie ist formell rechtmäßig (b.) und steht - auch im Hinblick auf die ihr zu Grunde liegende interne und inzident zu überprüfende regulatorische Bereitstellungsentscheidung - im Einklang mit materiellem Telekommunikationsrecht (c.).

- 19 a. Die Präsidentenkammer hat in der Entscheidung I des angegriffenen Beschlusses mit unmittelbarer Rechtswirkung nach außen allein ein Vergabeverfahren für die in dem Entscheidungstenor genannten Frequenzen in den Bereichen von 2 GHz und von 3 400 bis 3 700 MHz angeordnet, nicht aber die Bereitstellung dieser Frequenzen - bei 2 GHz sowohl der bis Ende 2020 als auch der bis Ende 2025 mit Nutzungsrechten belegten - für bundesweite Zuteilungen oder der Frequenzen im Bereich von 3 700 bis 3 800 MHz für regionale und lokale Zuteilungen im Rahmen des drahtlosen Netzzugangs mit bindender Außenwirkung geregelt.
- 20 Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist entsprechend § 133 und § 157 BGB durch Auslegung zu ermitteln. Dabei ist der erklärte Wille maßgebend, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte. Bei der Ermittlung dieses objektiven Erklärungswertes sind alle dem Empfänger bekannten oder erkennbaren Umstände heranzuziehen, insbesondere auch die Begründung des Verwaltungsakts. Die Begründung hat einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Regelungsgehalt. Sie ist die Erläuterung der Behörde, warum sie den verfügenden Teil - den Tenor - ihres Verwaltungsakts so und nicht anders erlassen hat. Die Begründung bestimmt damit den Inhalt der getroffenen Regelung mit, so dass sie in aller Regel unverzichtbares Auslegungskriterium ist (stRspr, BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2013 - 8 C 21.12 - BVerwGE 148, 146 Rn. 14 m.w.N.). Indes verbietet es sich ebenso regelmäßig, bei einem keinen Auslegungsspielraum eröffnenden Erklärungsinhalt des Tenors eines Verwaltungsakts dessen Begründung einen weitergehenden, mit einer Anfechtungslast verbundenen Regelungsgehalt zu entnehmen (BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 - 6 C 36.11 - BVerwGE 144, 284 Rn. 27).
- 21 Nach diesen Maßstäben beschränkt sich der Regelungsgehalt der Entscheidung I des angegriffenen Beschlusses auf die in dem Entscheidungstenor getroffene Vergabeanordnung für die Frequenzen in den Bereichen von 2 GHz und von 3 400 bis 3 700 MHz. Der Tenor geht hierüber nach seinem eindeutigen Erklärungswort nicht hinaus. Schon der in ihm enthaltene Bezug auf den drahtlosen Netzzugang als generellem Nutzungszweck der bezeichneten Frequenzen hat einen bloßen Hinweischarakter und nimmt am Regelungsgehalt der Anordnung nicht teil (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. Juni 2011 - 6 C 3.10 - Buchholz 442.066

§ 55 TKG Nr. 6 Rn. 39 f. und vom 10. Oktober 2012 - 6 C 36.11 - BVerwGE 144, 284 Rn. 23). Erst recht ausgeschlossen ist eine Auslegung der Entscheidung I in dem Sinne, dass die Präsidentenkammer in Konkretisierung des Hinweises auf den generellen Frequenznutzungszweck des drahtlosen Netzzugangs neben der Vergabeanordnung eine in dem Entscheidungstenor in keiner Weise aufscheinende eigenständige Regelung mit unmittelbarer Rechtswirkung nach außen über die differenzierte Bereitstellung von konturierten Frequenzbereichen einerseits für bundesweite, andererseits für regionale und lokale Zuteilungen getroffen hätte. Obwohl die Erwägungen zur Bereitstellung sowohl der bis Ende 2020 als auch der bis Ende 2025 zugeteilten Frequenzen im Bereich von 2 GHz und der Frequenzen im Bereich von 3 400 bis 3 700 MHz für bundesweite Zuteilungen sowie der Frequenzen im Bereich von 3 700 bis 3 800 MHz für regionale und lokale Zuteilungen den größten Teil der auf die Entscheidung I bezogenen Begründung des Beschlusses vom 14. Mai 2018 einnehmen, können sie nur als Ausführungen zur Klärung der Vorfrage verstanden werden, auf welche Frequenzen sich im vorliegenden Fall die Feststellung einer Frequenzknappheit als Voraussetzung der getroffenen Vergabeanordnung bezieht. Die Präsidentenkammer hat diese Klärung durch ihre inzidente Bereitstellungsentscheidung dahingehend vorgenommen, dass der Bezugspunkt der Knappheitsfeststellung durch - sämtliche - Frequenzen im Bereich von 2 GHz und die Frequenzen im Bereich von 3 400 bis 3 700 MHz für bundesweite Zuteilungen im Rahmen des drahtlosen Netzzugangs gebildet wird, in Abgrenzung vor allem von den für regionale und lokale Zuteilungen bereitgestellten Frequenzen im Bereich von 3 700 bis 3 800 MHz.

- 22 b. Die dergestalt als Entscheidung I des angegriffenen Beschlusses auf der Grundlage von § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG ergangene Vergabeanordnung ist formell rechtmäßig. Insbesondere konnte sie die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur, die gemäß § 132 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 TKG für ihren Erlass zuständig war, ohne vorherige Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung treffen. Zwar bestimmt § 135 Abs. 3 Satz 1 TKG, dass die Beschlusskammern der Bundesnetzagentur - vorbehaltlich eines hier nicht ersichtlichen Verzichts der Beteiligten - auf Grund einer solchen Verhandlung entscheiden. Jedoch wird § 135 Abs. 3 Satz 1 TKG im Zusammenhang mit dem Erlass einer Vergabeanordnung durch die speziellere Norm des § 55 Abs. 10 Satz 2

TKG verdrängt, die vorschreibt, dass vor der Entscheidung die betroffenen Kreise anzuhören sind. Diese Anhörungspflicht dient - anders als die Konsultationspflicht gegenüber der interessierten Fachöffentlichkeit gemäß Art. 6 der Richtlinie 2002/21/EG - Rahmenrichtlinie und § 12 Abs. 1 TKG - vorrangig dem Schutz individueller Interessen und trifft sich deshalb mit dem Schutzzweck des § 135 Abs. 3 Satz 1 TKG (in diesem Sinn bereits: BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 - 6 C 3.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 6 Rn. 23; vgl. im Übrigen etwa: Fademrecht/Fetzer, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich <Hrsg.>, TKG, 2. Aufl. 2015, § 135 Rn. 7). Sie ist hier dadurch erfüllt worden, dass die Bundesnetzagentur vor Erlass des Beschlusses vom 14. Mai 2018 den Frequenzkompass vom 15. Juli 2016, die Orientierungspunkte vom 20. Dezember 2016 sowie die Eckpunkte vom 27. Juni 2017 zur Anhörung gestellt hat.

- 23 c. In materiell-rechtlicher Hinsicht kann bei der Anwendung der Frequenzordnung nach §§ 52 ff. TKG (aa.) mit Blick auf die Wahrung der Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 TKG das Bedürfnis entstehen, dass die Bundesnetzagentur in Ergänzung der Frequenzplanung im engeren Sinne und im Vorfeld konkreter Verfahren zur Vergabe und Zuteilung von Frequenzen eine regulatorische Entscheidung trifft, derzufolge zu gegebener Zeit ein bestimmtes Frequenzspektrum für einen näher konkretisierten Nutzungszweck bereitgestellt wird. Vor einer Vergabeanordnung, die - wie im vorliegenden Fall - auf § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG gestützt ist, ist eine solche Bereitstellungsentscheidung stets notwendig. Das Unionsrecht setzt die Zulässigkeit derartiger regulatorischer Bereitstellungsentscheidungen voraus (bb.). Diese Bereitstellungsentscheidungen haben keine eigenständige Regelungswirkung nach außen. Sie beziehen sich auf Vorfagen von Entscheidungen mit Außenwirkung und werden im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle dieser Entscheidungen inzident überprüft. Entgegen der Einschätzung des Verwaltungsgerichts gilt für die Bereitstellung konkreter Frequenzen im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren nichts Anderes (cc.). Die Rechtsgrundlage für die regulatorischen Bereitstellungsentscheidungen kann im Rahmen der Frequenzordnung nach §§ 52 ff. TKG nur in der Vorschrift des § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG gefunden werden. Durch diese wird den zuständigen Entscheidungsträgern der Bundesnetzagentur ein Beurteilungsspielraum eingeräumt (dd.). An diesen Maßstäben gemessen, weist im vorliegenden Fall die Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur, im Rahmen des

drahtlosen Netzzugangs sämtliche Frequenzen im Bereich von 2 GHz und im Bereich von 3,6 GHz die Frequenzen von 3 400 bis 3 700 MHz für bundesweite Zuteilungen in Abgrenzung zu den Frequenzen von 3 700 bis 3 800 MHz für regionale und lokale Zuteilungen bereitzustellen, keine Rechtsfehler auf und führt deshalb als solche nicht zur Rechtswidrigkeit der Vergabeanordnung, die sich auf die für bundesweite Zuteilungen bereitgestellten Frequenzen bezieht (ee.). Die Präsidentenkammer hat ferner für die für bundesweite Zuteilungen bereitgestellten Frequenzen in nicht zu beanstandender Weise eine Knappheitssituation nach Maßgabe des § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG festgestellt (ff.). Sie hat das Ermessen, das ihr durch diese Vorschrift eingeräumt wird, mit dem Erlass der angefochtenen Vergabeanordnung fehlerfrei ausgeübt (gg.).

- 24 aa. Die Nutzung von Frequenzen als einer knappen Ressource wird in der Frequenzordnung nach §§ 52 ff. TKG einer Regulierung sowie einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterworfen (BT-Drs. 15/2316 S. 77). Die Vorschriften setzen unter anderem die die Frequenznutzung betreffenden unionsrechtlichen Vorgaben um, die insbesondere in der Richtlinie 2002/20/EG - Genehmigungsrichtlinie enthalten sind (BT-Drs. 15/2316 S. 55). Nach dem normativen Ansatz der durch § 52 Abs. 1 TKG vorgenommenen Aufgabenzuweisung lassen sich im Grundsatz eine Planungsebene sowie eine Zuteilungsebene unterscheiden (Hahn/Hartl/Dorsch, in: Scheurle/Mayen <Hrsg.>, TKG, 3. Aufl. 2018, § 52 Rn. 7, § 53 Rn. 1). Auf der Planungsebene werden in der auf der Ermächtigungsgrundlage des § 53 Abs. 1 Satz 1 TKG von der Bundesregierung erlassenen Frequenzverordnung vom 27. August 2013 (BGBl. I S. 3326), vor dem angegriffenen Beschluss vom 14. Mai 2018 zuletzt geändert durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Frequenzverordnung vom 6. November 2017 (BGBl. I S. 3733), Frequenzbereiche einzelnen Funkdiensten und anderen Anwendungen elektromagnetischer Wellen zugewiesen. Dies geschieht gemäß § 53 Abs. 2 Satz 1 TKG unter Berücksichtigung der internationalen Übereinkünfte einschließlich der Vollzugsordnung für den Funkdienst, der europäischen Harmonisierung sowie der technischen Entwicklung. Des Weiteren erstellt nach § 54 Abs. 1 Satz 1 TKG die Bundesnetzagentur auf der Grundlage der Frequenzverordnung den Frequenzplan. In diesem Plan werden die Frequenzbereiche und die ihnen zugeordneten Frequenznutzungen konkretisiert und untergliedert sowie darauf bezogene Nutzungsbestimmungen umschrieben. Gemäß § 54

Abs. 2 TKG sind Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang zu Telekommunikationsdiensten grundsätzlich so auszuweisen, dass alle hierfür vorgesehenen Technologien verwendet werden dürfen und alle Arten von Telekommunikationsdiensten zulässig sind.

- 25 Auf der Zuteilungsebene bestimmt § 55 Abs. 1 Satz 1 TKG, dass grundsätzlich jede Frequenznutzung der vorherigen Frequenzzuteilung bedarf. Gemäß § 55 Abs. 1 Satz 3 TKG erfolgt die Frequenzzuteilung zweckgebunden nach Maßgabe des Frequenzplans und diskriminierungsfrei auf der Grundlage nachvollziehbarer und objektiver Verfahren. Sie wird durch Verwaltungsakt vorgenommen, nach der Bestimmung des § 55 Abs. 2 TKG in der Regel von Amts wegen in der Form der Allgemeinzuteilung und, soweit dies nicht möglich ist, nach § 55 Abs. 3 TKG auf Antrag durch Einzelzuteilung. Die Voraussetzungen für die Einzelzuteilung einer Frequenz bestehen gemäß § 55 Abs. 5 Satz 1 TKG in der Vereinbarkeit der vorgesehenen Nutzung mit dem Frequenzplan, der Verfügbarkeit der Frequenz, der Verträglichkeit der vorgesehenen Nutzung mit anderen Nutzungen sowie der Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung. Nach § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG kann eine Frequenzzuteilung ganz oder teilweise versagt werden, wenn die vom Antragsteller beabsichtigte Nutzung mit den Regulierungszielen nach § 2 (Abs. 2) TKG nicht vereinbar ist. Sind die Voraussetzungen nach § 55 Abs. 5 Satz 1 TKG erfüllt und stehen Hinderungsgründe im Sinne des § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG nicht entgegen, besteht ein Anspruch auf (Einzel-) Zuteilung einer Frequenz (BT-Drs. 15/2316 S. 77 f.; Göddel, in: Geppert/Schütz <Hrsg.>, Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 55 Rn. 25, 30).
- 26 Für den Fall der Knappheit von Frequenzen ist deren Zuteilung gemäß § 55 Abs. 10 TKG und nach Maßgabe der oben genannten vier Entscheidungen ein Vergabeverfahren im Sinne des § 61 TKG vorzuschalten. Gemäß § 61 Abs. 1 Satz 3 TKG ist die Frequenzzuteilung nach § 55 TKG nach der Durchführung dieses Verfahrens vorzunehmen. Die Frequenzknappheit, die in § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG für die Anordnung eines Vergabeverfahrens vorausgesetzt wird, kann sich entweder - nach der zweiten Alternative der Vorschrift - aus der bereits feststehenden Tatsache eines Zuteilungsantragsüberhangs oder - nach der von der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur im vorliegenden Fall herangezogenen ersten Alternative der Norm - aus der Prognose eines Mangels an

für Zuteilungen verfügbaren Frequenzen ergeben. Die gemäß § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG anzustellende Prognose bezieht sich unter Berücksichtigung des Gesetzeswortlauts wie auch des systematischen Zusammenhangs der beiden Fallvarianten der Vorschrift 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 Präsidentenkammer ein Beurteilungsspielraum nicht zu. Anders als bei der Prognose selbst, die die Bewertung eines ausreichenden Frequenzumfangs zur Erbringung von Leistungen in einem wettbewerblichen Umfeld einschließt, zählt die Bedarfsfeststellung als solche zu der entscheidungserheblichen Tatsachengrundlage, die wirklich gegeben und nicht nur vertretbar angenommen worden sein muss (BVerwG, Urteile vom 23. März 2011 - 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 Rn. 19 ff. und vom 22. Juni 2011 - 6 C 3.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 6 Rn. 26 ff., Beschluss vom 9. Juni 2015 - 6 B 59.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:090615B6B59.14.0] - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 11 Rn. 12). Das Rechtsfolgeermessen, das § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG der Präsidentenkammer in Bezug auf die Anordnung eines Vergabeverfahrens bei bestehender Frequenzknappheit einräumt, hat einen nur eingeschränkten Umfang. Es ist regelmäßig im Sinne des Erlasses einer Vergabeanordnung vorgeprägt. Dementsprechend darf nur ausnahmsweise unter Berücksichtigung der Regulierungsziele von dem Erlass einer Vergabeanordnung abgesehen werden (BVerwG, Urteile vom 26. Januar 2011 - 6 C 2.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 3 Rn. 25, vom 23. März 2011 - 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 Rn. 23, vom 22. Juni 2011 - 6 C 3.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 6 Rn. 35 und vom 10. Oktober 2012 - 6 C 36.11 - BVerwGE 144, 284 Rn. 36).

- 27 bb. Der Senat hat in seiner Rechtsprechung hervorgehoben, dass nach der Aufgabenzuweisung des § 52 Abs. 1 TKG nicht nur die Frequenzplanung im Rahmen der auf der Grundlage des § 53 TKG erlassenen Frequenzverordnung und des nach Maßgabe des § 54 TKG ergangenen Frequenzplans, sondern auch die einzelnen Frequenzzuteilungen dem Zweck dienen, eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung sicherzustellen sowie die in § 2 (Abs. 2) TKG genannten weiteren Regulierungsziele zu erreichen (BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2011 - 6 C 2.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 3 Rn. 26). Der Senat hat hierdurch

verdeutlicht, dass vorausschauendes regulatorisches Handeln schon wegen der Weite und Flexibilität der planerischen Vorgaben für die Art der Frequenznutzung, die im Zusammenhang auch mit der durch § 53 Abs. 2 TKG allgemein (BT-Drs. 17/5707 S. 71) und durch § 54 Abs. 2 TKG speziell für den drahtlosen Netzzugang vorgegebenen Technologie- und Diensteneutralität stehen (dazu: Marwinski, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich <Hrsg.>, TKG, 2. Aufl. 2015, § 54 Rn. 17), nicht auf die Planungsebene der Frequenzordnung beschränkt bleiben kann. Hinzu kommt, dass es auf dieser Ebene keinerlei Vorgaben für die Nutzung von Frequenzen in zeitlicher Hinsicht gibt.

- 28 Die durch den Mangel an planerischen Vorgaben bedingten Unsicherheiten für die Verwirklichung der Regulierungsziele können indes nicht stets dadurch ausgeglichen werden, dass die Bundesnetzagentur im Sinne des genannten, von dem Senat umschriebenen Grundsatzes im Einzelfall einen die Voraussetzungen des § 55 Abs. 5 Satz 1 TKG erfüllenden Antrag auf Zuteilung einer Frequenz gemäß § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG unter Verweis auf die Unvereinbarkeit der beabsichtigten Nutzung mit den Regulierungszielen ganz oder teilweise abschlägig bescheiden kann. Vor diesem Hintergrund ist in der praxisorientierten Literatur anerkannt, dass es, um gleichsam reflexartige Zuteilungen verfügbarer Frequenzen und insbesondere eine Verschwendung wertvoller Ressourcen zu vermeiden, gegebenenfalls einer Steuerung von Frequenzzuteilungen unter Berücksichtigung der Regulierungsziele in einer über die Grenzen des konkreten Falles hinausweisenden Zusammenschau bedarf (Hahn/Hartl/Dorsch, in: Scheurle/Mayen <Hrsg.>, TKG, 3. Aufl. 2018, § 55 Rn. 40, 99; vgl. auch: Marwinski, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich <Hrsg.>, TKG, 2. Aufl. 2015, § 55 Rn. 27b; kritisch: Ruthig, ebendort, § 61 Rn. 9). Das Mittel hierfür sind regulatorische Entscheidungen der Bundesnetzagentur mit dem Inhalt, dass bestimmte Frequenzen zu gegebener Zeit für einen die weiten planerischen Vorgaben konkretisierenden Nutzungszweck bereitgestellt werden. Der Senat hat einer solchen Steuerung ungeachtet einzelner, in eine andere Richtung deutender Äußerungen (BVerwG, Urteile vom 22. Juni 2011 - 6 C 3.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 6 Rn. 39 und vom 10. Oktober 2012 - 6 C 36.11 - BVerwGE 144, 284 Rn. 41) keine Absage erteilt. Vielmehr hat er anerkannt, dass die Bundesnetzagentur dafür Sorge tragen muss, dass der einzelne Frequenzzuteilungsempfänger ein ausreichend großes und auch sonst geeignetes Frequenzspektrum erhält, um es

auch tatsächlich in einem wirtschaftlich sinnvollen Rahmen nutzen zu können, und dass sie zuteilungsreife Frequenzen zurückhalten darf, bis ein ausreichend vergabefähiges Frequenzspektrum verfügbar ist (BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2011 - 6 C 2.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 3 Rn. 26, 29).

- 29 Stets notwendig ist eine Bereitstellungsentscheidung der hier in Rede stehenden Art, wenn die Frage einer Knappheit der jeweiligen Frequenzen und damit der Erlass einer Vergabeanordnung im Raum steht und eine solche Anordnung, falls erforderlich, auf der Grundlage von § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG ergehen soll. Die Knappheitsprüfung hinge ohne eine Definition ihres Bezugspunktes in der Luft. In diesem Zusammenhang hat der Senat die Bundesnetzagentur für befugt erachtet, ein bestimmtes Frequenzspektrum gezielt zahlenmäßig zu beschränken und damit eine künstliche Knappheit hervorzurufen (BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2011 - 6 C 2.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 3 Rn. 26; ebenso: Göddel, in: Geppert/Schütz <Hrsg.>, Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 55 Rn. 17; Marwinski, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich <Hrsg.>, TKG, 2. Aufl. 2015, § 55 Rn. 47).
- 30 Der Senat hat die zuletzt genannte Berechtigung aus dem der Frequenzordnung der §§ 52 ff. TKG zu Grunde liegenden Unionsrecht hergeleitet (BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2011 - 6 C 2.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 3). Hieran kann festgehalten und ergänzt werden, dass das Unionsrecht generell die Befugnis der Regulierungsbehörden voraussetzt, im Vorfeld bestimmter Verfahren zur Vergabe und Zuteilung von Frequenzen unter Abwägung der Regulierungsziele festzulegen, welche Frequenzen in einem bestimmten zeitlichen Zusammenhang für konkrete Nutzungszwecke bereitstehen. Denn der Gerichtshof der Europäischen Union hat in einer späteren Entscheidung festgestellt, dass Art. 7 Abs. 3 der Genehmigungsrichtlinie i.V.m. deren elftem Erwägungsgrund sowie Art. 8 und Art. 9 der Rahmenrichtlinie es grundsätzlich erlauben, auf Grund eines begrenzten Frequenzspektrums und zur Gewährleistung einer effizienten Verwaltung der Frequenzen die Zahl der zu vergebenden Frequenznutzungsrechte zu beschränken, sofern die Beschränkung notwendig und verhältnismäßig ist, den Zielen nach Art. 8 der Rahmenrichtlinie nicht zuwiderläuft und die Vergabe der Nutzungsrechte nach objektiven, transparenten, nicht diskriminierenden und verhältnismäßigen Auswahlkriterien erfolgt (EuGH, Urteil vom

26. Juli 2017 - C-560/15 [ECLI:EU:C:2017:593], Europa Way u.a. - Rn. 72 f.). Nach Art. 8 Abs. 2 Buchst. b der Rahmenrichtlinie fördern die nationalen Regulierungsbehörden den Wettbewerb bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, indem sie unter anderem für eine effiziente Nutzung der Funkfrequenzen sorgen und deren effiziente Verwaltung sicherstellen. Das Ziel der Sicherstellung einer effizienten Frequenznutzung und -verwaltung wäre nicht erreichbar, wenn die Regulierungsbehörden die Nutzung nicht auch bereits in einem frühen Stadium steuern, sondern erst in einem konkreten Zuteilungsverfahren auf Fehlentwicklungen reagieren könnten.

31 cc. Den regulatorischen Bereitstellungsentscheidungen der Bundesnetzagentur kommt als solchen eine eigenständige Regelungswirkung nach außen nicht zu. Ergehen sie, ohne dass der Erlass einer Vergabeanordnung im Raum steht, allein zur Konkretisierung von Nutzungszwecken und -zeiten innerhalb der Rahmenbedingungen der Frequenzverordnung und des Frequenzplans, geschieht dies regelmäßig in der Gestalt von Verwaltungsvorschriften (vgl. etwa: Verwaltungsvorschrift lokales Breitband, Stand 19. November 2019 S. 3 sowie allgemein: Göddel, in: Geppert/Schütz <Hrsg.>, Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 55 Rn. 26). Beantragen die Unternehmen die Zuteilung von Frequenzen nach den Vorgaben dieser Bestimmungen, haben die in ihnen enthaltenen Bereitstellungsentscheidungen ihren Steuerungszweck erreicht. Einer gerichtlichen Überprüfung kann der Inhalt dieser Entscheidungen zum Beispiel dann zugeführt werden, wenn er in die Begründung von auf § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG gestützten Ablehnungen von Frequenzzuteilungsanträgen eingeht und die betroffenen Unternehmen Verpflichtungsklagen auf Zuteilung der jeweiligen Frequenzen erheben.

32 Auch die regulatorischen Bereitstellungsentscheidungen, die die Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit im Raum stehenden Vergabeanordnungen - in der Konstellation des § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG notwendigerweise - durch die für den Erlass der Vergabeanordnungen zuständige Präsidentenkammer zu treffen hat, haben ebenfalls einen rein internen Charakter und äußern als solche keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen. Dies hat das Verwaltungsgericht hinsichtlich der auf § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG gestützten Entscheidung I des

Beschlusses vom 14. Mai 2018 verkannt. Es hat die Bestimmung des Frequenzspektrums, auf das sich die Vergabeanordnung bezieht, als einen Teil der Regelungswirkung der Vergabeanordnung begriffen. Es hat diese Bestimmung in erster Linie von dem Beurteilungsspielraum umfasst gesehen, der der Präsidentenkammer nach der Rechtsprechung des Senats im Rahmen der nach § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG anzustellenden Prognose und der in dieser eingeschlossenen Bewertung eines ausreichenden Frequenzumfangs zur Erbringung von Leistungen in einem wettbewerblichen Umfeld zukommt. Es hat unabhängig hiervon den Umfang des betroffenen Frequenzspektrums zusätzlich im Rahmen der Überprüfung des der Präsidentenkammer nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG zustehenden, in Richtung auf den Erlass einer Vergabeanordnung vorgeprägten Rechtsfolgeermessens behandelt. Dieser Ansatz verstößt gegen Bundesrecht im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO, denn er ist, wie die Klägerin der Sache nach zutreffend geltend macht, mit dem Regelungsgehalt des § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG in seiner Auslegung durch den Senat nicht vereinbar. Danach setzt der prognostische, auf einen Überhang von Zuteilungsanträgen zum Zeitpunkt der Verfügbarkeit der Frequenzen bezogene und einen Beurteilungsspielraum umfassende Teil des Tatbestands der Vorschrift auf der Feststellung eines Bedarfsüberhangs als dem gerichtlich vollständig überprüfbaren Tatbestandsteil auf. Ob ein Bedarfsüberhang besteht, kann nicht abstrakt, sondern nur in Bezug auf ein konkretes Frequenzspektrum festgestellt werden. Die Bestimmung desselben kann mithin nicht dem an die Feststellung eines Bedarfsüberhangs anknüpfenden, prognostischen Tatbestandsteil und erst recht nicht dem auf der Rechtsfolgeseite der Norm verorteten Ermessen zugeordnet werden. Sie ist vielmehr der Feststellung eines Bedarfsüberhangs vorgelagert. Bezugspunkt ist dasjenige Spektrum, das die Präsidentenkammer durch eine der Vergabeanordnung vorausgehende interne regulatorische Entscheidung zu einer bestimmten Zeit für einen konkretisierten Nutzungszweck bereitgestellt hat. Diese Entscheidung ist im Rahmen einer gegen die Vergabeanordnung gerichteten Anfechtungsklage als Vorfrage für deren Rechtmäßigkeit inzident zu überprüfen. Da die Bereitstellungsentscheidung, die die Präsidentenkammer im vorliegenden Fall getroffen hat, nach Maßgabe der folgenden Darlegungen nicht zu beanstanden ist, erweist sich allerdings das vorinstanzliche Urteil insoweit im Sinne des § 144 Abs. 4 VwGO als im Ergebnis richtig.

- 33 dd. Die Frage, auf welche Rechtsgrundlage die regulatorischen Bedürfnissen bzw. - in der Konstellation des § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG - Notwendigkeiten geschuldeten internen Bereitstellungsentscheidungen innerhalb der Frequenzordnung der §§ 52 ff. TKG gestützt werden können, ist in der bisherigen Rechtsprechung des Senats offengeblieben. Die Rechtsgrundlage kann nur in § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG gefunden werden. Diese Vorschrift ist zwar normstrukturell als Grundlage für die Versagung der Zuteilung einer Frequenz im Einzelfall aus Gründen der Unvereinbarkeit der beabsichtigten Nutzung mit den Regulierungszielen nach § 2 (Abs. 2) TKG ausgestaltet. Es spricht jedoch nichts dagegen, sie als materielle Grundlage auch für die hier in Rede stehenden, über den Einzelfall hinausweisenden regulatorischen Bereitstellungsentscheidungen heranzuziehen, die die Bundesnetzagentur im Vorfeld von Entscheidungen mit Außenwirkung trifft. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der unionsrechtlich vorausgesetzten Zulässigkeit dieser Entscheidungen. Der Senat hat zudem bereits in anderem Zusammenhang in vergleichbarer Weise ein Vorziehen der Frequenzzuteilungsvoraussetzung des § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 TKG auf eine dem Einzelfall übergeordnete Regelungsebene - im konkreten Fall diejenige der Bedingungen für ein Vergabeverfahren - für zulässig erachtet (BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 - 6 C 40.10 - Buchholz 442.066 § 61 TKG Nr. 1 Rn. 20; zustimmend: BVerfG, Kammerbeschluss vom 22. April 2014 - 1 BvR 2160/11 - NVwZ 2014, 1226 Rn. 25).
- 34 Für die auf der materiellen Grundlage des § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG zu treffenden, gegebenenfalls als Vorfrage von gerichtlich angreifbaren Entscheidungen inzident zu überprüfenden regulatorischen Bereitstellungsentscheidungen steht den zuständigen Entscheidungsträgern der Bundesnetzagentur ein Beurteilungsspielraum zu. Die Voraussetzungen, die vor dem Hintergrund der Garantie effektiven Rechtsschutzes in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG für die Annahme eines solchen behördlichen Letztentscheidungsrechts bestehen (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 17. August 2016 - 6 C 50.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:170816U6C50.15.0] - BVerwGE 156, 75 Rn. 32 m.w.N., im Ergebnis auch im Hinblick auf Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie), sind erfüllt. Indem die Vorschrift auf ihrer Tatbestandsseite den behördlichen Entscheidungsträgern eine Abwägung der Regulierungsziele aufgibt, räumt sie diesen zugleich einen ent-

sprechenden Entscheidungsspielraum ein (zur Herleitung eines Beurteilungsspielraums aus einer normativen Bezugnahme auf die Regulierungsziele: BVerwG, Urteil vom 30. Mai 2018 - 6 C 4.17 [ECLI:DE:BVerwG:2018:300518U6C4.17.0] - BVerwGE 162, 202 Rn. 48). Hinter diesen tritt das nach dem Normwortlaut zusätzlich bestehende Rechtsfolgeermessen weitgehend zurück (Hahn/Hartl/Dorsch, in: Scheurle/Mayen <Hrsg.>, TKG, 3. Aufl. 2018, § 55 Rn. 40 f.). Für diesen tatbestandlichen Entscheidungsspielraum besteht ein tragfähiger Sachgrund. Denn die nach § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG zuständigen behördlichen Entscheidungsträger müssen in den von der Frequenzverordnung und dem Frequenzplan nur vage umrissenen Grenzen im Rahmen einer umfassenden Abwägung der Regulierungsziele durch eine selbständige Festlegung der relevanten Parameter eine ressourcenschonende, eine Zerstückelung zusammenhängender Frequenzspektren vermeidende, technische Innovationen ermöglichende und Konflikte zwischen unterschiedlichen Interessen auflösende Frequenznutzung sicherstellen sowie für die Befriedigung zukünftig auftretender Frequenzbedarfe vorsorgen. Die dafür erforderlichen Einschätzungen, Prognosen und planerischen Gestaltungsentscheidungen lassen sich nicht allein durch die Kategorien von falsch und richtig erfassen. Durch den derart gerechtfertigten Entscheidungsspielraum wird in Anbetracht der nach der Rechtsprechung des Senats gebotenen gerichtlichen Überprüfung regulierungsbehördlicher Beurteilungsspielräume die Möglichkeit einer substantiellen - inzidenten - gerichtlichen Kontrolle nicht in Frage gestellt. Diese Kontrolle umfasst, wenn wie im vorliegenden Fall das Erfordernis einer Abwägung widerstreitender Ziele und sonstiger Belange der Regulierung besteht, über die für behördliche Letztentscheidungsrechte allgemein geltenden Maßgaben - das heißt die Einhaltung der gültigen Verfahrensbestimmungen, die vollständige und zutreffende Sachverhaltsermittlung, das richtige Verständnis des anzuwendenden Gesetzesbegriffs und die Beachtung allgemeingültiger Wertungsmaßstäbe - hinausgehend, eine Prüfung auf Abwägungsfehler nach dem Maßstab einer plausiblen und erschöpfenden Argumentation in der Begründung der regulierungsbehördlichen Entscheidung (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 29. März 2017 - 6 C 1.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:290317U6C1.16.0] - BVerwGE 158, 301 Rn. 32 m.w.N.).

- 35 ee. Die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur hat sich in der Überschrift des Beschlusses vom 14. Mai 2018 neben § 55 Abs. 10 TKG unter anderem auf § 55 Abs. 5 TKG und damit auch auf Satz 2 dieser Vorschrift berufen. Sie hat in der Begründung der Entscheidung I des Beschlusses für die als Vorfrage der Vergabeanordnung getroffene Entscheidung über die Bereitstellung der für differenzierte Nutzungszwecke konturierten Frequenzbereiche von 2 GHz und 3,6 GHz implizit und teilweise auch ausdrücklich - in Randnummer 152 des Beschlusses unter dem Begriff der Einschätzungsprärogative - den ihr insoweit zustehenden Beurteilungsspielraum in Anspruch genommen. Die regulatorische Bereitstellungsentscheidung, die als Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Vergabeanordnung für die Frequenzen in den Bereichen von 2 GHz und 3 400 bis 3 700 MHz inzident zu überprüfen ist, weist keine Beurteilungsfehler auf. Solche Fehler sind weder in einer die bereitgestellten Frequenzbereiche übergreifenden Hinsicht ersichtlich (aaa.), noch in Bezug auf den Umstand, dass die Präsidentenkammer für bundesweite Zuteilungen im Rahmen des drahtlosen Netzzugangs sämtliche Frequenzen im Bereich von 2 GHz (bbb.) sowie die Frequenzen von 3 400 bis 3 700 MHz - in Abgrenzung von den für regionale und lokale Zuteilungen vorgesehenen Frequenzen von 3 700 bis 3 800 MHz (ccc.) - bereitgestellt hat.
- 36 aaa. Die Präsidentenkammer war, wie bereits dargelegt, nach § 132 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 TKG für den Erlass der auf § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG gestützten Vergabeanordnung zuständig. Sie hatte als Vorfrage dieser Anordnung auf der Grundlage des § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG über die Bereitstellung konkreter Frequenzen als Bezugspunkt der zu prüfenden Frequenzknappheit zu entscheiden. Ein Verstoß gegen Verfahrensbestimmungen ist gleichfalls nicht ersichtlich. Durch die Verfahrensschritte, die die Bundesnetzagentur in Vorbereitung des Beschlusses ihrer Präsidentenkammer durchgeführt hat und die zur Erarbeitung des Frequenzkompasses, der Orientierungspunkte und der Eckpunkte geführt haben, ist der für die Bereitstellungsentscheidung erhebliche Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt worden. Ferner ist schon im Ansatz nichts dafür ersichtlich, dass die Präsidentenkammer mit ihrer Bereitstellungsentscheidung gegen allgemeingültige Wertungsmaßstäbe - insbesondere das Willkürverbot - verstoßen haben könnte. Schließlich ist die Kammer, was die für

alle bereitgestellten Frequenzen gleichermaßen geltenden Gesichtspunkte anbe-  
trifft, von einem richtigen Verständnis des Gesetzesbegriffs nach § 55 Abs. 5  
Satz 2 TKG und des normativen Rahmens dieser Vorschrift ausgegangen. Sie  
hat der Sache nach für alle betroffenen Frequenzen eine Allgemeinzuteilung im  
Sinne des § 55 Abs. 2 TKG zutreffend schon deshalb gemäß § 55 Abs. 3 Satz 1  
TKG als nicht möglich erachtet, weil dies zur Sicherung einer effizienten und  
störungsfreien Frequenznutzung notwendig ist. Des Weiteren halten sich die  
von der Präsidentenkammer vorgenommenen Konkretisierungen der Frequenz-  
nutzungszwecke, nämlich das Abstellen auf bundesweite bzw. regionale und  
lokale Zuteilungen im Rahmen des drahtlosen Netzzugangs, in dem weitge-  
steckten Rahmen des Frequenzplanungsrechts. So sind die betroffenen Fre-  
quenzbereiche in Teil A der Anlage zu der auf der Grundlage von § 53 TKG er-  
lassenen Frequenzverordnung unter anderem dem Mobilfunkdienst als primä-  
rem Funkdienst zugewiesen. Der von der Bundesnetzagentur nach Vorgabe des  
§ 54 TKG erstellte und gemäß § 55 Abs. 1 Satz 3 TKG für die Frequenzzuteilung  
maßgebliche Frequenzplan sieht als Nutzung der mit der besagten Zuweisung  
versehenen Frequenzbereiche den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von  
Telekommunikationsleistungen vor.

- 37 bbb. Den für Entscheidungen nach § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG maßgeblichen Geset-  
zesbegriff hat die Präsidentenkammer auch durch die Bereitstellung speziell der  
Frequenzen im Bereich von 2 GHz für bundesweite Zuteilungen im Rahmen des  
drahtlosen Netzzugangs nicht verkannt. Dass die Kammer überhaupt Frequen-  
zen des 2 GHz-Bands zu dem derart konkretisierten Nutzungszweck bereitge-  
stellt hat, hat sie schlüssig unter Verweis darauf begründet, die entsprechenden  
Frequenzen würden derzeit im Mobilfunk für UMTS- und LTE-Systeme intensiv  
genutzt und dort auch für Anwendungen des Nachfolgestandards 5G benötigt.
- 38 Ebenso wenig liegt eine Verkennung des Gesetzesbegriffs darin, dass die Kam-  
mer nicht nur die mit dem Ende des Jahres 2020 freiwerdenden, sondern auch  
die noch bis Ende 2025, also noch bis über sieben Jahre nach Erlass des Be-  
schlusses vom 14. Mai 2018 mit Nutzungsrechten - insbesondere solchen der  
Klägerin - belegten Frequenzen des 2 GHz-Bandes bereitgestellt hat. Die mit be-  
achtlichem zeitlichen Vorlauf vorgenommene Bereitstellung des letztgenannten  
Spektrums steht nicht in Widerspruch zu den Maßgaben, die sich generell bzw.

im Hinblick auf den vorliegenden Fall aus der Frequenzzuteilungsvoraussetzung der Verfügbarkeit nach § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 TKG (1), der Regelung von Fristen, insbesondere in § 61 Abs. 7 Satz 1 TKG (2), den Verfahrensgrundsätzen des § 55 Abs. 1 Satz 3 TKG (3), der Notwendigkeit einer Prognose eines künftigen Zuteilungsantragsüberhangs und damit einer Frequenzknappheit als Voraussetzung einer Vergabeanordnung nach § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG (4) oder dem Erfordernis einer plausiblen und erschöpfenden Argumentation im Hinblick auf die in § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG angelegte Abwägung der Regulierungsziele (5) ergeben.

- 39 (1) Die Verfügbarkeit einer Frequenz ist, wie bereits erwähnt, gemäß § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 TKG eine der Voraussetzungen für deren Zuteilung. In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass die Verfügbarkeit besteht, wenn die Frequenz nicht bereits einem anderen Nutzer wirksam zugeteilt ist, und dass sie erst zum Zeitpunkt der Zuteilung der Frequenz nach § 55 Abs. 3 und 5 TKG gegeben sein muss. Eine Vorverlegung des für die Voraussetzung der Verfügbarkeit maßgeblichen Zeitpunkts - etwa auf denjenigen der gegebenenfalls vorhergehenden Anordnung eines Vergabeverfahrens gemäß § 55 Abs. 10 TKG - lässt sich nicht mit dem Schutz der Nutzungsrechte Dritter begründen und findet bereits im Wortlaut des § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 TKG keine Stütze (BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 - 6 C 36.11 - BVerwGE 144, 284 Rn. 20). Dem Wortlaut der Norm lassen sich auch sonst keinerlei Vorgaben in zeitlicher Hinsicht entnehmen. Die Klägerin geht hiernach fehl, wenn sie (im Anschluss an Fetzer, NVwZ 2018, 190 <191 f.>) meint, mit Hilfe dieser Vorschrift das Erfordernis eines näheren zeitlichen Zusammenhangs zwischen der Anordnung bzw. dem Abschluss eines Vergabeverfahrens - und damit auch der der Vergabeanordnung vorgelagerten regulatorischen Bereitstellungsentscheidung - sowie der anschließenden Zuteilung einer in das Vergabeverfahren einbezogenen Frequenz begründen zu können.
- 40 (2) Eine generelle Begrenzung des Zeitraums zwischen einerseits dem Verfahren zur Vergabe einer Frequenz - und damit auch deren Bereitstellung -, andererseits der Frequenzzuteilung kann entgegen der Ansicht der Klägerin auch nicht aus § 61 Abs. 7 Satz 1 TKG hergeleitet werden. Nach dieser Bestimmung kann die in § 55 Abs. 4 Satz 4 TKG normierte Höchstfrist von sechs Wochen für die

Entscheidung über einen Antrag auf Zuteilung einer Frequenz im Fall der Durchführung eines Vergabeverfahrens um längstens acht Monate verlängert werden. Der Senat hat bereits entschieden, dass die genannten Fristenregelungen nicht an den Erlass einer Vergabeanordnung, sondern an einen Antrag auf Frequenzzuteilung anknüpfen (BVerwG, Beschluss vom 8. April 2010 - 6 VR 2.10 - juris Rn. 6). Danach sind diese Regelungen für die von der Klägerin befürwortete zeitliche Begrenzung von vornherein unergiebig, wenn - wie regelmäßig in der Konstellation des § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG und so auch im vorliegenden Fall - vor Durchführung eines Vergabeverfahrens keine Frequenzzuteilungsanträge gestellt worden sind. Aber auch in den Fällen, in denen - wie insbesondere in der Konstellation des § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 2 TKG - bei der Anordnung eines Vergabeverfahrens bereits Frequenzzuteilungsanträge vorliegen, ist die in Rede stehende zeitliche Begrenzung nach der Rechtsprechung des Senats ausgeschlossen. Wie bereits dargelegt, wandelt sich der mit einem Zuteilungsantrag geltend gemachte Anspruch auf Zuteilung einer Frequenz bei Anordnung eines Vergabeverfahrens in einen Anspruch auf chancengleiche Teilnahme an diesem Verfahren um. Dieser Anspruch wandelt sich nur unter der Voraussetzung und erst dann in einen Anspruch auf Zuteilung zurück, wenn sich der betreffende Zuteilungsbewerber in dem Vergabeverfahren gegen seine Mitbewerber durchgesetzt hat. Er ist nicht dadurch auflösend bedingt, dass es die Bundesnetzagentur versäumt, über den Zuteilungsantrag rechtzeitig im Sinne von § 55 Abs. 4 Satz 4 und § 61 Abs. 7 Satz 1 TKG zu entscheiden (BVerwG, Urteile vom 1. September 2009 - 6 C 4.09 - BVerwGE 134, 368 Rn. 16 und vom 22. Juni 2011 - 6 C 3.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 6 Rn. 33, 36, Beschluss vom 7. Februar 2017 - 6 B 30.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:070217B6B30.16.0] - juris Rn. 31). Zudem besteht die Sperrwirkung einer bestandskräftigen Vergabeanordnung gegenüber einem Anspruch des im Vergabeverfahren nicht erfolgreichen Bewerbers auf Zuteilung einer Frequenz auch nach Ablauf der in § 55 Abs. 4 Satz 4 und § 61 Abs. 7 Satz 1 TKG bestimmten Fristen fort (BVerwG, Urteil vom 1. September 2009 - 6 C 4.09 - BVerwGE 134, 368 Rn. 28; Beschluss vom 7. Februar 2017 - 6 B 30.16 - juris Rn. 29, 31). Das den Fristbestimmungen in § 55 Abs. 4 Satz 4 und § 61 Abs. 7 TKG zu Grunde liegende Unionsrecht in Gestalt von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 und Art. 7 Abs. 4 Unter-

abs. 1 der Genehmigungsrichtlinie hat keinen weitergehenden Bedeutungsgehalt, denn es knüpft wie diese an den "Erhalt des vollständigen Antrags" für die "Gewährung von Nutzungsrechten" an.

- 41 Kann die Klägerin schon aus den frequenzrechtlichen Fristenregelungen in § 55 Abs. 4 Satz 4 und § 61 Abs. 7 Satz 1 TKG nichts für ihren Rechtsstandpunkt herleiten, gilt dies erst recht für ihren Versuch entsprechender Anleihen bei Fristvorgaben, die in anderen rechtlichen Zusammenhängen bestehen. Auf Vorschriften in der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (ABl. L 321 S. 36) kann sich die Klägerin nicht berufen, weil diese Richtlinie erst nach Erlass des Beschlusses vom 14. Mai 2018 in Kraft getreten ist.
- 42 (3) Ebenso wenig findet die Forderung nach einer allgemeinen Begrenzung des zeitlichen Abstands zwischen der Bereitstellung und der Zuteilung einer Frequenz in den Verfahrensgrundsätzen des § 55 Abs. 1 Satz 3 TKG - bzw. des Art. 5 Abs. 2 Unterabs. 2 der Genehmigungsrichtlinie als unionsrechtlicher Grundlage dieser Norm - eine Stütze. Der unter Verweis auf den Grundsatz der Objektivität des Verfahrens erhobenen Forderung der Klägerin nach rechtlich kontrollierbaren Maßstäben für die Bestimmung des Zeitpunkts der Einbeziehung von noch mit Nutzungsrechten belegten Frequenzen in ein Vergabeverfahren ist bereits dadurch Genüge getan, dass die auf § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG rückführbare regulatorische Bereitstellungsentscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur die - gerichtlich inzident nachprüfbaren - Grenzen regulierungsbehördlicher Beurteilungsspielräume einhalten und dabei dem Gebot einer fehlerfreien Abwägung der Regulierungsziele auch im Hinblick auf den Zeitpunkt der Bereitstellung gerecht werden muss. Dies ist, wie sogleich darzulegen sein wird, im vorliegenden Fall gegeben.
- 43 Die von der Klägerin erstinstanzlich erhobenen, im Revisionsverfahren nicht mehr wiederholten Rügen konkreter Verstöße gegen den Verfahrensgrundsatz der Diskriminierungsfreiheit greifen nicht durch. Dies gilt insbesondere für den Einwand eines die Klägerin treffenden diskriminierenden Zwangs zur Frühfinanzierung bei einem (Wieder-) Erwerb der noch bis Ende 2025 - überwiegend

an die Klägerin - zugeteilten Frequenzen des 2 GHz-Bandes. Die Präsidentenkammer hat insoweit auf kompensierende Regelungen im Rahmen der zeitlich nachfolgenden Vergabebedingungen und Versteigerungsregeln verwiesen. Etwaige hierdurch nicht erfasste, nur bestimmte Bewerber betreffende Nachteile hat sie in nicht zu beanstandender Weise einem Ausgleich durch die Allokationsfunktion des Versteigerungsverfahrens überlassen.

- 44 (4) Durch die hier vorgenommene Bereitstellung auch der erst im Jahr 2026 wieder verfügbaren Frequenzen im Bereich von 2 GHz ist entgegen einer in der Literatur vertretenen Einschätzung (Fetzer, NVwZ 2018, 190 <192 ff.>) nicht die Grundlage für eine zutreffende Prognose einer aus einem künftigen Zuteilungsantragsüberhang resultierenden Frequenzknappheit als Voraussetzung für die auf § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG gestützte Vergabeordnung der Präsidentenkammer bzw. die entsprechende Prognose selbst in Frage gestellt worden. Zwar bezogen sich die Bedarfsanmeldungen, die die Unternehmen - unter ihnen die Klägerin - in dem von der Bundesnetzagentur vor Erlass der Vergabeordnung durchgeführten Bedarfsermittlungsverfahren mit Blick auf die in Rede stehenden Frequenzen abgegeben haben, auf die von ihnen für die Zukunft - das heißt erst nach Ablauf von über sieben Jahren - ins Auge gefassten Zuteilungsanträge. Es handelt sich jedoch bei den in einem Bedarfsermittlungsverfahren gemeldeten Bedarfen generell um subjektive, von den Unternehmen eigenverantwortlich festgelegte und von der Bundesnetzagentur grundsätzlich nicht in Frage zu stellende Größen (BVerwG, Beschlüsse vom 9. Juni 2015 - 6 B 59.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:090615B6B59.14.0] - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 11 Rn. 25, 40 und vom 20. Februar 2017 - 6 B 36.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:200217B6B36.16.0] - juris Rn. 14 f.). Den hieraus stets resultierenden Unsicherheiten hat die Präsidentenkammer im Rahmen ihrer auf der Bedarfsfeststellung aufsetzenden Prognose eines zu erwartenden Zuteilungsantragsüberhangs und des Beurteilungsspielraums, der ihr - wie bereits dargelegt - nach der Rechtsprechung des Senats in diesem Zusammenhang zukommt, Rechnung zu tragen. Für Unsicherheiten, die sich speziell aus dem zeitlichen Abstand zwischen der Bedarfsermittlung und der Verfügbarkeit der Frequenzen ergeben mögen, gilt insoweit grundsätzlich nichts Anderes. Dieser Abstand war hier zwar beachtlich, jedoch in Anbetracht der bisherigen und der zu erwartenden

Nutzung des 2 GHz-Bandes nicht so groß, dass er die Unbrauchbarkeit der konkreten Bedarfsanmeldungen zur Folge gehabt hätte.

- 45 (5) Die Präsidentenkammer hat schließlich bei der konkreten Bereitstellung auch der noch bis Ende 2025 zugeteilten Frequenzen im Bereich von 2 GHz die ihr durch § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG aufgegebene Abwägung der Regulierungsziele des § 2 (Abs. 2) TKG im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums fehlerfrei vorgenommen. Der Beschluss vom 14. Mai 2018 enthält hierzu eine plausible und erschöpfende Argumentation.
- 46 Die Kammer hat erkannt, dass die Bereitstellung der Frequenzen mit dem in Rede stehenden beachtlichen zeitlichen Vorlauf der regulatorischen Rechtfertigung bedurfte. Sie hat als in diesem Zusammenhang relevante Regulierungsziele zutreffend die Wahrung der Nutzer- und Verbraucherinteressen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG), die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG), die Beschleunigung des Ausbaus hochleistungsfähiger öffentlicher Telekommunikationsnetze der nächsten Generation (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG) sowie die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 TKG) benannt. Die Präsidentenkammer hat im Wesentlichen drei Zwecke definiert, denen die Bereitstellung des noch bis 2025 zugeteilten, kleineren Teils der Frequenzen im Bereich von 2 GHz - zusammen mit dem größeren, nur noch bis 2020 zugeteilten Teil - im Hinblick auf die bestmögliche Verwirklichung der genannten Regulierungsziele dienen sollte. Erstens sollte für alle in dem 2 GHz-Band engagierten Netzbetreiber Planungs- und Investitionssicherheit für eine Umstellung der gegenwärtigen Nutzung der Frequenzen mit UMTS-Technik auf eine solche mit LTE-Technik und vor allem mit dem künftigen 5G-Standard geschaffen werden. Zweitens sollte eine Neuallokation des 2 GHz-Bandes durch Vergabe zusammenhängender Frequenzblöcke erreicht werden. Drittens sollte das 2 GHz-Band durch ein einheitliches 5 MHz-Raster an die Weiterentwicklung der Technik - insbesondere für den 5G-Standard - angepasst werden. Die Interessen derjenigen Unternehmen, die noch bis Ende 2025 über Zuteilungen von Frequenzen aus dem Bereich von 2 GHz verfügen, hat die Kammer erkannt. Sie hat sie im Ergebnis aber unter Hinweis darauf, dass die bestehenden Zuteilungen nicht berührt, die damit verbundenen Nutzungsrechte nicht entwertet und die unterschiedlichen Laufzeiten

der Zuteilungen im Rahmen der noch zu erlassenden Vergabebedingungen und Versteigerungsregeln berücksichtigt würden, im Rahmen der Abwägung geringer gewichtet. Dies ist von dem Entscheidungsspielraum der Präsidentenkammer umfasst.

47 ccc. Der Entscheidung der Präsidentenkammer über die Bereitstellung der Frequenzen des 3,6 GHz-Bandes liegt gleichfalls kein unzutreffendes Verständnis des nach § 55 Abs. 5 Satz 2 TKG anzuwendenden Gesetzesbegriffs zu Grunde. Die Kammer hat in naheliegender Weise die Frequenzen dieses Bandes neben denjenigen aus dem Bereich von 2 GHz insbesondere deshalb in den Blick genommen, weil es seitens der Europäischen Union als Pionierband für Anwendungen nach dem 5G-Standard identifiziert worden ist (vgl. die Nachweise im Vorspann des Beschlusses vom 14. Mai 2018 S. 2). Eine Verkennung des maßgeblichen Gesetzesbegriffs tritt ferner nicht dadurch zu Tage, dass die Kammer in einem zweiten Schritt im Rahmen des drahtlosen Netzzugangs die Frequenzen im Bereich von 3 400 bis 3 700 MHz für bundesweite Zuteilungen bereitstellt, den Bereich von 3 700 bis 3 800 MHz demgegenüber regionalen und lokalen Zuteilungen vorbehalten hat. Dem Beschluss vom 14. Mai 2018 liegen diesbezüglich keine Abwägungsfehler zu Grunde.

48 Entgegen dem Einwand der Klägerin hat sich die Präsidentenkammer nicht nur mit den Frequenzen des in die Vergabeordnung einbezogenen Bereichs von 3 400 bis 3 700 MHz befasst, sondern als Vorfrage der Vergabeordnung die Bereitstellung der Frequenzen des gesamten 3,6 GHz-Bandes für konkretisierte Nutzungszwecke in plausibler und erschöpfender Argumentation abgewogen. Sie hat sich im Ausgangspunkt unbedenklich auf die Erwägung gestützt, dass von dem eng begrenzten, für Anwendungen nach dem 5G-Standard besonders geeigneten Frequenzband einerseits die bundesweit tätigen Mobilfunknetzbetreiber, andererseits aber auch kleine und mittlere Unternehmen mit ihren zumeist regionalen und lokalen Geschäftsmodellen profitieren sollen. Die Kammer hat sich hiervon unterschiedliche, je für sich positive und nicht zu vernachlässigende Auswirkungen auf die oben genannten Regulierungsziele versprochen. Sie hat zu Gunsten der bundesweiten Zuteilungen insbesondere das Interesse an einer flächendeckenden, schnellen und störungsfreien Einführung von Telekommunikationsnetzen nach dem 5G-Standard berücksichtigt. Sie wollte jedoch

auch den Unternehmen mit regionalen und lokalen Geschäftsmodellen eine von den Mobilfunknetzbetreibern unabhängige Nutzung eines Teilbereichs des in Rede stehenden Frequenzspektrums ermöglichen, um so die nötige Flexibilität für eine Berücksichtigung örtlich begrenzter, für die genannten Regulierungsziele gleichfalls wichtiger 5G-Anwendungen - auch sich erst entwickelnder - sicherzustellen. Die Kammer hat dabei durchaus gesehen, dass es für bundesweite Mobilfunknetzbetreiber technische Vorteile mit sich bringt, für 5G-Anwendungen Frequenzblöcke von bis zu 100 MHz einsetzen zu können, mit der Konsequenz eines 300 MHz übersteigenden Bedarfs an bundesweiten Zuteilungen. Sie hat jedoch darauf verwiesen, dass als Folge ihrer regulatorischen Entscheidung erstmals ein bisher nicht vorhandener Raum für bundesweite Zuteilungen zusammenhängender größerer Frequenzblöcke im Bereich von 3 400 bis 3 700 MHz unter anderem dadurch geschaffen werden könne, dass dort bestehende regionale Nutzungsrechte in den Bereich von 3 700 bis 3 800 MHz verlagert würden. Auch sollten etwa erforderliche Schutzabstände zwischen den Nutzungen bundesweiter sowie regionaler und lokaler Zuteilungsinhaber stets von Letzteren eingehalten werden. Ferner ist die Kammer im Verfahren erhobenen Forderungen nach einer Ausweitung des für regionale und lokale Zuteilungen vorgesehenen Frequenzspektrums nicht nachgekommen. Insgesamt hat sie einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen an der Nutzung des 3,6 GHz-Bandes erreicht.

- 49 Infolge dieses Ausgleichs sind die internen regulatorischen Entscheidungen der Präsidentenkammer über die Bereitstellung einerseits der Frequenzen von 3 400 bis 3 700 MHz für bundesweite Zuteilungen, andererseits der Frequenzen von 3 700 bis 3 800 MHz für regionale und lokale Zuteilungen im Rahmen des drahtlosen Netzzugangs eng miteinander verknüpft. Diese Verknüpfung findet indes in der Vergabeanordnung, die sich, was das 3,6 GHz-Band angeht, nur auf den für bundesweite Zuteilungen bereitgestellten Bereich von 3 400 bis 3 700 MHz bezieht, keine Entsprechung. Damit sich in dieser Konstellation die Bereitstellung der Frequenzen von 3 400 bis 3 700 MHz für bundesweite Zuteilungen nicht als regulatorisch-planerischer Torso und bloße Absichtserklärung darstellt, muss auch die Bereitstellung der Frequenzen von 3 700 bis 3 800 MHz für regionale und lokale Zuteilungen in ihrem Bestand hinreichend

gesichert sein. Eine solche hinreichende Sicherung kann hier angenommen werden, obwohl den Bereitstellungsentscheidungen der Bundesnetzagentur eine Bindungswirkung nach außen nicht zukommt. Es reicht insoweit aus, dass sich die Bundesnetzagentur durch die Entscheidung ihrer Präsidentenkammer jedenfalls intern selbst gebunden hat und es selbst in der Hand hält, diese Bindung im Rahmen zukünftiger Zuteilungs- bzw. Vergabeverfahren nach außen hin umzusetzen (zu einem vergleichbaren Ansatz in Bezug auf das Gebot der Konfliktbewältigung im Rahmen des Regulierungsermessens: BVerwG, Urteile vom 21. September 2018 - 6 C 50.16 [ECLI:DE:BVerwG:2018:210918U6C50.16.0] - BVerwGE 163, 136 Rn. 73, 78 und - 6 C 8.17 [ECLI:DE:BVerwG:2018:210918U6C8.17.0] - BVerwGE 163, 181 Rn. 116, 120).

- 50 ff. Für die Frequenzen in den Bereichen von 2 GHz und von 3 400 bis 3 700 MHz, die die Präsidentenkammer rechtsfehlerfrei für bundesweite Zuteilungen im Rahmen des drahtlosen Netzzugangs bereitgestellt hat, besteht die nach dem Tatbestand des § 55 Abs. 10 Satz 1 Alt. 1 TKG erforderliche Knappheitssituation.
- 51 Die Präsidentenkammer hat auf Grund des von der Bundesnetzagentur zeitnah vor dem Erlass der Vergabeanordnung durchgeführten Bedarfsermittlungsverfahrens sowie unter ergänzender Berücksichtigung des wettbewerblichen Umfelds, der Erwartung zunehmender Frequenznutzungen und der technischen Entwicklung für beide Frequenzbereiche einen Bedarfsüberhang festgestellt. Das Verwaltungsgericht hat die Feststellung der Präsidentenkammer bestätigt. Hieran ist der Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden, da die Klägerin insoweit keine Verfahrensrügen erhoben hat.
- 52 Auf der Basis der feststehenden Tatsache eines überschießenden Bedarfs an den bereitgestellten Frequenzen hat die Präsidentenkammer prognostiziert, dass im Zuteilungszeitpunkt eine das verfügbare Frequenzspektrum übersteigende Zahl von Zuteilungsanträgen gestellt sein wird. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Prognose fehlerbehaftet sein könnte. Insbesondere besteht kein Anhaltspunkt dafür, dass die Kammer den Beurteilungsspielraum, der ihr nach der Rechtsprechung des Senats in diesem Zusammenhang zusteht, in angreifbarer Weise ausgefüllt haben könnte. Die Kammer hat insbesondere konsistente Erwägungen zu der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung mobiler Datendienste und

den daraus folgenden Auswirkungen auf die Werthaltigkeit des bereitgestellten, für Anwendungen nach dem 5G-Standard geeigneten Frequenzspektrums ange stellt. Diese Erwägungen erweisen sich auch in Bezug auf die erst im Jahr 2026 wieder verfügbaren Frequenzen des 2 GHz-Bandes und die insoweit mit einem beachtlichen zeitlichen Vorlauf abgegebenen Bedarfsanmeldungen der Unter nehmen als tragfähig.

- 53 gg. Die Präsidentenkammer hat schließlich das Ermessen, das ihr auf der Rechtsfolgende Seite des § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG eingeräumt wird, fehlerfrei ausge übt. Die Kammer hat erkannt, dass dieses Ermessen im Sinne des Erlasses einer Vergabeanordnung vorgeprägt ist, und Gründe für die Annahme eines Ausnah mefalls, dem etwa durch eine bloße Verlängerung bestehender Frequenznut zungsrechte Rechnung zu tragen wäre, nicht vorliegen.
- 54 3. Die Entscheidung II des Beschlusses der Präsidentenkammer der Bundes netzagentur vom 14. Mai 2018, derzufolge das in der Entscheidung I des Be schlusses angeordnete Vergabeverfahren als Versteigerungsverfahren durchge führt wird, findet ihre Rechtsgrundlage in § 61 Abs. 1 und 2 TKG.
- 55 Nach § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG kann die Bundesnetzagentur ein gemäß § 55 Abs. 10 TKG angeordnetes Vergabeverfahren nach Anhörung der betroffenen Kreise als Versteigerungsverfahren oder als Ausschreibungsverfahren durchführen. Ge mäß § 61 Abs. 2 Satz 1 TKG ist grundsätzlich das Versteigerungsverfahren durchzuführen, es sei denn, dieses Verfahren ist nicht geeignet, die Regulie rungsziele des § 2 (Abs. 2) TKG sicherzustellen. Letzteres kann nach § 61 Abs. 2 Satz 2 TKG insbesondere der Fall sein, 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.
- 56 Die Entscheidung II leidet nicht an formell-rechtlichen Fehlern. Die nach § 132 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 TKG zuständige Präsidentenkammer musste vor ihrem Erlass keine öffentliche mündliche Verhandlung durchführen, weil § 61

Abs. 1 Satz 1 TKG mit der dort vorgesehenen - und im vorliegenden Fall erfüllten - Anhörungspflicht die gegenüber § 135 Abs. 3 Satz 1 TKG speziellere Norm darstellt (so zu Recht entsprechend dem bereits behandelten Verhältnis zu § 55 Abs. 10 Satz 2 TKG: Hahn/Hartl/Dorsch, in: Scheurle/Mayen <Hrsg.>, TKG, 3. Aufl. 2018, § 61 Rn. 11).

57 Die Entscheidung II ist auch materiell rechtmäßig. Die Präsidentenkammer hat die Regelungsstruktur, die § 61 Abs. 1 und 2 TKG nach der Rechtsprechung des Senats zu Grunde liegt, erkannt. Danach steht der Kammer mit Blick auf die für die Verfahrensauswahl erforderliche Abwägung der Regulierungsziele des § 2 (Abs. 2) TKG ein Beurteilungsspielraum zu, der gemäß § 61 Abs. 2 Satz 1 TKG in Richtung auf ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Gunsten eines Versteigerungsverfahrens eingeschränkt ist, der jedoch wegen einer Limitierung dieser Einschränkung in Orientierung an den Fallbeispielen des § 61 Abs. 2 Satz 2 TKG wieder an Weite gewinnen kann (vgl. im Einzelnen: BVerwG, Urteile vom 23. März 2011 - 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 Rn. 27 f., 33, vom 22. Juni 2011 - 6 C 5.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 7 Rn. 12 ff., 21 f. und vom 10. Oktober 2012 - 6 C 36.11 - BVerwGE 144, 284 Rn. 37). Diesen Beurteilungsspielraum hat die Kammer fehlerfrei ausgefüllt. Ihre Feststellung, dass die in § 61 Abs. 2 Satz 2 TKG genannten Fallbeispiele nicht erfüllt sind, hat das Verwaltungsgericht bestätigt. Die Klägerin hat dem nicht widersprochen. Die Kammer hat unabhängig hiervon mit Blick auf die Geeignetheit des Versteigerungsverfahrens zur Sicherstellung der Regulierungsziele plausibel und erschöpfend dargelegt, dass und auf welche Weise sich die Allokationsfunktion dieses Verfahrens positiv auf die in § 2 Abs. 2 Nr. 1, 2, 5 und 7 TKG genannten Ziele auswirkt.

58 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

Steiner

## B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn