

## Verwaltungsgericht Köln, 9 K 8515/18

**Datum:**

17.02.2020

**Gericht:**

Verwaltungsgericht Köln

**Spruchkörper:**

9. Kammer

**Entscheidungsart:**

Urteil

**Aktenzeichen:**

9 K 8515/18

**ECLI:**

ECLI:DE:VGK:2020:0217.9K8515.18.00

**Tenor:**

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages.

**Tatbestand**

Gegenstand des Rechtsstreits ist die Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz.

Die Klägerin ist Mobilfunknetzbetreiberin. Zum Betrieb ihres Mobilfunknetzes nutzt sie Frequenzen, die ihr in der Vergangenheit von der Bundesnetzagentur zugeteilt wurden. Da sie auch (weiterhin) die Nutzung von Frequenzen im Bereich 2 GHz und 3,6 GHz beabsichtigt, meldete sie bei der Bundesnetzagentur vor Erlass der Präsidentenkammerentscheidung einen entsprechenden Bedarf an, wurde nach dem Erlass der Präsidentenkammerentscheidung auf ihren Antrag hin von der Bundesnetzagentur zum Versteigerungsverfahren zugelassen und erhielt nach Abschluss des Versteigerungsverfahrens den Zuschlag für einzelne der zur Vergabe gestellten Frequenzen. Dem Erlass der Präsidentenkammerentscheidung gingen im Wesentlichen folgende Verfahrensschritte voraus: Mit dem Frequenzkompass vom 15. Juli 2016 gab die Bundesnetzagentur erstmals zu erkennen, Frequenzen im 2 GHz-Band bereitstellen zu wollen. Mit Blick auf das 3,6-GHz Band wurde ferner die Bedeutung der dortigen Frequenzen für die so genannte 5G-Technologie betont. Am 20. Dezember 2016 formulierte die Bundesnetzagentur Orientierungspunkte zur Bereitstellung von Frequenzen für den Ausbau digitaler Infrastrukturen. Vorgesehen war darin eine bundesweite Zuteilung von Frequenzen im 2 GHz-Band. Für das 3,6 GHz-Band wurde ebenfalls eine Zuteilung für zukunftsfähige Geschäftsmodelle insbesondere mit

1  
2  
3

4

Blick auf so genannte 5G-Anwendungen in Aussicht gestellt. Am 27. Juni 2017 legte die Bundesnetzagentur Eckpunkte für den Ausbau digitaler Infrastrukturen vor, die zugleich auch als Grundlage für ein förmliches Bedarfsermittlungsverfahren dienen sollten. Darin führte die Bundesnetzagentur aus, die Entscheidung über die Bereitstellung von Frequenzen im 2 GHz-Band im Jahre 2018 treffen zu wollen. Für das 3,6 GHz-Band kündigte die Bundesnetzagentur an, Frequenzen im Bereich von 3400 MHz bis 3700 MHz für bundesweite und Frequenzen im Bereich von 3700 MHz bis 3800 MHz für regionale Zuteilungen bereitstellen zu wollen. Inzwischen sehen die grundlegenden Rahmenbedingungen des zukünftigen Antragsverfahrens für den Bereich 3700 MHz bis 3800 MHz für Anwendungen des drahtlosen Netzzugangs eine Bereitstellung der betreffenden Frequenzen lediglich für lokale Zuteilungen vor. 5

Im Anschluss legte die Bundesnetzagentur den Entwurf einer Präsidentenkammerentscheidung betreffend die Entscheidung über die Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang zur Konsultation bis zum 28. Februar 2018 vor. Am 14. Mai 2018 erließ die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur die Entscheidung über die Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang. 6

Am 13. Juli 2018 führte die Bundesnetzagentur eine mündliche Anhörung zu den wesentlichen frequenzregulatorischen Aspekten des Verfahrens zur Vergabe der Frequenzen aus den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz durch. Im Anschluss wurde Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme gegeben. Am 24. September 2018 veröffentlichte die Bundesnetzagentur einen Konsultationsentwurf der Entscheidung der Präsidentenkammer über die Vergabebedingungen und Auktionsregeln. Diesem Konsultationsentwurf angehängt war ein Beschluss des Beirates bei der Bundesnetzagentur vom 25. Juni 2018. Gegenüber der Fassung des Konsultationsentwurfs nahm die Bundesnetzagentur im Anschluss an das Konsultationsverfahren in einem abschließenden Entwurf der Entscheidung der Präsidentenkammer über die Vergabebedingungen und Auktionsregeln vom 14. November 2018 Änderungen insbesondere im Hinblick auf die vorgesehenen Versorgungsverpflichtungen der künftigen Frequenzinhaber vor. Diesbezüglich legte sie ein Gutachten der E. (,Versorgungsaufgaben und Investitionen in den Netzaufbau (LTE/5G), 22. November 2018“) zugrunde. Schon zuvor hatte die Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit der Festlegung der Mindestgebote ein Gutachten der E. betreffend den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen eingeholt (E., Der wirtschaftliche Wert von Frequenzen in den Bereichen 2,0 GHz, 3,6 GHz sowie 26 GHz, 12. Januar 2018). Den abschließenden Entwurf leitete die Bundesnetzagentur ihrem Beirat zu, der mit Beschluss vom 26. November 2018 diesem geänderten Entwurf zustimmte. Eine erneute Beteiligung der Klägerin erfolgte nicht. Am 26. November 2018 erließ die Bundesnetzagentur die Präsidentenkammerentscheidung. 7

Im Einzelnen sieht die Präsidentenkammerentscheidung in Ziffer III.4.3 bis 12 und III.4.15 bis 17 ihres Tenors folgende Regelungen vor: „3. Versorgungsverpflichtung Haushalte 8

Der Zuteilungsinhaber muss bis zum 31. Dezember 2022 eine Abdeckung von mindestens 98 % der Haushalte in jedem Bundesland mit einer Übertragungsrate von mindestens 100 Mbit/s (Megabit pro Sekunde) im Downlink im Antennensektor erreichen. 9

4. Versorgungsverpflichtung Bundesautobahnen 10

Der Zuteilungsinhaber muss bis zum 31. Dezember 2022 für Bundesautobahnen eine Versorgung mit einer Übertragungsrate von mindestens 100 Mbit/s im Downlink im Antennensektor erreichen. Dabei ist eine Latenz von nicht mehr als 10 ms (Millisekunden) zwischen einem Endgerät und der zugehörigen Basisstation sicherzustellen. 11

5. Versorgungsverpflichtung Bundesstraßen 12

Der Zuteilungsinhaber muss bis zum 31. Dezember 2022 für Bundesstraßen mit den Verbindungsfunktionsstufen 0 und 1 (Anlage 4) eine Versorgung mit einer Übertragungsrate von mindestens 100 Mbit/s im Downlink im Antennensektor erreichen. Dabei ist eine Latenz von nicht mehr als 10 ms zwischen einem Endgerät und der zugehörigen Basisstation sicherzustellen. Die 13

weiteren Bundesstraßen sind entsprechend bis zum 31. Dezember 2024 zu versorgen. Zuteilungsinhaber können Kooperationen eingehen oder Frequenzen überlassen. Die Versorgung durch andere Zuteilungsinhaber ist anzurechnen.	14
6. Versorgungsverpflichtung Landes- und Staatsstraßen	15
Der Zuteilungsinhaber muss bis zum 31. Dezember 2024 für Landes- und Staatsstraßen eine Versorgung mit einer Übertragungsrate von mindestens 50 Mbit/s im Downlink im Antennensektor erreichen. Zuteilungsinhaber können Kooperationen eingehen oder Frequenzen überlassen. Die Versorgung durch andere Zuteilungsinhaber ist anzurechnen.	16
7. Versorgungsverpflichtung Wasserwege	17
Der Zuteilungsinhaber muss bis zum 31. Dezember 2024 eine Versorgung der Seehäfen sowie der Binnenwasserwege des Kernnetzes des Bundes (Anlage 5) mit einer Übertragungsrate von mindestens 50 Mbit/s im Downlink im Antennensektor erreichen. Zuteilungsinhaber können Kooperationen eingehen oder Frequenzen überlassen. Die Versorgung durch andere Zuteilungsinhaber ist anzurechnen.	18
8. Versorgungsverpflichtung Schienenwege mit mehr als 2.000 Fahrgästen pro Tag	19
Der Zuteilungsinhaber muss unter Berücksichtigung von Kooperationen mit den Betreibern der Schienenwege sowie den Eisenbahnverkehrsunternehmen bis zum 31. Dezember 2022 eine Versorgung der Schienenwege, auf denen täglich mehr als 2.000 Fahrgäste befördert werden (Anlage 6), mit einer Übertragungsrate von mindestens 100 Mbit/s im Downlink im Antennensektor erreichen. Zuteilungsinhaber können Kooperationen eingehen oder Frequenzen überlassen. Die Versorgung durch andere Zuteilungsinhaber ist anzurechnen.	20
9. Versorgungsverpflichtung aller übrigen Schienenwege	21
Der Zuteilungsinhaber muss unter Berücksichtigung von Kooperationen mit den Betreibern der Schienenwege sowie den Eisenbahnverkehrsunternehmen bis zum 31. Dezember 2024 eine Versorgung aller Schienenwege (Anlage 7) mit einer Übertragungsrate von mindestens 50 Mbit/s im Downlink im Antennensektor erreichen. Zuteilungsinhaber können Kooperationen eingehen oder Frequenzen überlassen. Die Versorgung durch andere Zuteilungsinhaber ist anzurechnen.	22
10. Versorgungsverpflichtung „weiße Flecken“	23
Der Zuteilungsinhaber muss 500 Basisstationen mit einer Übertragungsrate von mindestens 100 Mbit/s in zuvor definierten „weiße Flecken“ bis zum 31. Dezember 2022 in Betrieb nehmen. Je Bundesland ist entsprechend dem flächenmäßigen Anteil am Bundesgebiet auszubauen. Zuteilungsinhaber können Kooperationen eingehen oder Frequenzen überlassen.	24
11. Versorgungsverpflichtung „5G-Basisstationen“	25
Der Zuteilungsinhaber im Bereich 3,6 GHz muss 1.000 Basisstationen bis zum 31. Dezember 2022 in Betrieb nehmen und für 5G-Anwendungen bereitstellen. Je Bundesland ist entsprechend dem flächenmäßigen Anteil am Bundesgebiet auszubauen.	26
12. Versorgungsverpflichtung Neueinsteiger	27
Neueinsteiger haben einen Versorgungsgrad der Haushalte von mindestens 25 % bis zum 31. Dezember 2023 und mindestens 50% bis zum 31. Dezember 2025 zu erreichen. Sofern ein Neueinsteiger ausschließlich Frequenzen bei 3,6 GHz ersteigert, ist abweichend ein Versorgungsgrad der Haushalte von mindestens 25 % bis zum 31. Dezember 2025 zu erreichen. Sofern ein Neueinsteiger Frequenzen bei 3,6 GHz ersteigert, muss dieser 1.000 Basisstationen bis zum 31. Dezember 2022 in Betrieb nehmen und für 5G-Anwendungen bereitstellen. Je Bundesland ist entsprechend dem flächenmäßigen Anteil am Bundesgebiet auszubauen.	28
[...]	29
15. Zuteilungsinhaber haben mit geeigneten Diensteanbietern über die Mitnutzung von Funkkapazitäten zu verhandeln. Die Verhandlungen sollen diskriminierungsfrei sein und die bereitzustellenden Kapazitäten nicht auf bestimmte Dienste, Funktechniken oder Anwendungen beschränkt werden.	30
16. Zuteilungsinhaber haben mit geeigneten Interessenten über die lokale oder regionale Überlassung von Spektrum im Bereich 3.400 MHz – 3.700 MHz zu verhandeln. Die Verhandlungen sollen diskriminierungsfrei sein.	31

17. Zuteilungsinhaber haben auf Nachfrage anderer bundesweiter Zuteilungsinhaber unter Beachtung des Telekommunikations- und Kartellrechts über die Mitnutzung bestehender bundesweiter Netze (sog. Roaming) sowie über Infrastruktur-Sharing zu verhandeln. Die Verhandlungen sollen diskriminierungsfrei sein.“ 32

Auf die diesbezügliche Begründung der Präsidentenkammerentscheidung wird Bezug genommen. 33

In Randnummer 615 der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung heißt es: „Die Umsetzung dieses neuen Rechtsrahmens (scil.: Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation) in nationales Recht obliegt jedoch der Entscheidung und dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Die Bundesnetzagentur muss sich daher im Rahmen ihrer pflichtgemäßen Ermessensausübung vorbehalten, mit Blick auf eine das Unionsrecht umsetzende künftige TKG-Novelle die Auferlegung von Roamingverpflichtungen im Einzelfall zu prüfen und erforderlichenfalls unter Beachtung der Regulierungsziele gemäß § 2 Abs. 2 TKG anzuordnen.“ 34

Am 21. Dezember 2018 hat die Klägerin Klage erhoben. 35

Zur Begründung führt sie aus, dass einzelne Regelungen der Präsidentenkammerentscheidung isoliert angefochten werden könnten. Eine entsprechende Teilbarkeit sei nach dem Bundesverwaltungsgericht im Fall der Auferlegung mehrerer Verpflichtungen gegeben, wenn diese auf einer gesonderten Abwägung beruhten. Im Hinblick auf Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung sei nicht davon auszugehen, dass diese Teil einer komplexen Gesamtabwägung seien, da die Bundesnetzagentur die darin enthaltenen Regelungen nicht auf § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG, sondern auf § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gestützt habe. Gleiches gelte im Hinblick auf Randnummer 615 der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung, sofern diese – was die Klägerin bezweifelt – überhaupt Regelungscharakter habe. In ihrer Gesamtheit seien auch die Regelungen in Ziffer III.4.3 bis 12 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung abtrennbar von den in Ziffer III.4.1, 2 und 14 ihres Tenors enthaltenen Regelungen. Vorsorglich habe sie – die Klägerin – daher ihre Klage auf Ziffer III.4.12 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung erstreckt, obwohl sie durch diese Regelung nicht beschwert werde. 36

Die gerichtliche Kontrolle sei auch im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG – wie es das Bundesverwaltungsgericht in seiner regulierungsrechtlichen Rechtsprechung fordere – auf diejenigen Erwägungen zu beschränken, die in der Begründung der jeweiligen Entscheidung der Bundesnetzagentur dargelegt seien. Daher dürften Sachverständigengutachten, auf die sich die Bundesnetzagentur stütze, dies aber in ihrer Entscheidung nicht darlege, im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle nicht berücksichtigt werden. Denn für die gerichtliche Kontrolle könne maßgeblich nur die Begründung der betreffenden Entscheidung sein, was sich schon daraus ergebe, dass nach dem Bundesverwaltungsgericht im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG zu prüfen sei, ob die Bundesnetzagentur plausibel und widerspruchsfrei argumentiert habe. Dies mache eine Darlegung der von der Bundesnetzagentur für maßgeblich erachteten Argumente in der Begründung der jeweiligen Entscheidung erforderlich. Dies gelte umso mehr, als das Bundesverwaltungsgericht seine Rechtsprechung, wonach die gerichtliche Kontrolle auf die in der Begründung einer Entscheidung der Bundesnetzagentur enthaltenen Erwägungen zu beschränken sei, ganz allgemein auf Fallgestaltungen bezogen habe, in denen der Bundesnetzagentur „Gestaltungsspielräume“ zustünden. 37

In der Sache habe die Bundesnetzagentur vorliegend das Anhörungsgebot gemäß § 135 Abs. 1 TKG, jedenfalls aber dasjenige aus § 28 Abs. 1 VwVfG verletzt. Es sei nicht zweifelhaft, dass sie – die Klägerin – Beteiligte des vorliegend von der Bundesnetzagentur durchgeführten Verwaltungsverfahrens im Sinne des § 135 Abs. 1 TKG sei. Gemäß § 134 Abs. 2 Nr. 2 TKG seien am Beschlusskammerverfahren die Betreiber von öffentlichen Telekommunikationsnetzen und die Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten beteiligt, gegen die sich das Verfahren richte. Für die Teilnehmer am Vergabeverfahren sei dies in Bezug auf die Vergabebedingungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG der Fall. Nach dem

Bundesverwaltungsgericht lösten Änderungen eines Konsultationsentwurfs eine erneute Konsultationspflicht aus. Diese zu § 12 TKG entwickelte Maßgabe gelte auch im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG. Die Bundesnetzagentur habe gegenüber dem hier maßgeblichen Konsultationsentwurf im Hinblick sowohl auf die darin enthaltenen Regelungen als auch deren Begründung Veränderungen vorgenommen. Eine erneute Anhörung sei insoweit nicht entbehrlich gewesen. Entbehrlich sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine erneute Anhörung nur dann, wenn weder die Ergebnisse noch wesentliche Teile der Begründung ausgetauscht würden. Auch im Anwendungsbereich des § 28 VwVfG sei anerkannt, dass Änderungen von Tatsachen, die für die Entscheidung wesentlich seien, eine erneute Anhörung erforderlich machten. Dass dem vorliegenden Konsultationsentwurf ein Beschluss des Beirates bei der Bundesnetzagentur beigelegt gewesen sei, der namentlich eine Verschärfung der Versorgungsaufgaben gefordert habe, ändere daran nichts. Jedenfalls nicht gedeckt seien nämlich insoweit die Änderungen in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung. Weder die in deren Tenor vorgesehenen Anrechnungsmöglichkeiten noch die Gründe, auf die die Bundesnetzagentur ihre Annahme der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der Versorgungsaufgaben gestützt habe, seien auf der Grundlage des betreffenden Beiratsbeschlusses zu erwarten gewesen. Zudem sei eine Ungleichbehandlung insoweit gegeben, als die Bundesnetzagentur den letzten Entwurf der Präsidentenkammerentscheidung dem Beirat, nicht aber ihr – der Klägerin – nochmals zugeleitet habe. Diese Ungleichbehandlung sei auch nicht dadurch gerechtfertigt, dass die Bundesnetzagentur gemäß § 120 Nr. 2 TKG ihre Entscheidungen im Benehmen mit dem Beirat treffe, da sich dieses Benehmen nicht wesentlich von einer Anhörung unterscheide. Durch die Anhörung des Beirates habe sich die Bundesnetzagentur selbst gebunden und jedenfalls aus diesem Grund habe ein erneutes Konsultationsverfahren durchlaufen werden müssen. Auf § 46 VwVfG könne sich die Bundesnetzagentur insoweit nicht berufen; sie – die Klägerin – sei nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auch nicht verpflichtet, konkrete Möglichkeiten aufzuzeigen, dass die Präsidentenkammerentscheidung ohne Verfahrensfehler im Ergebnis anders ausgefallen wäre.

38

Die Bundesnetzagentur habe vor Erlass der Präsidentenkammerentscheidung auch den erheblichen Sachverhalt nicht vollständig und überdies unzutreffend ermittelt. Entscheidungserheblich sei vorliegend, ob die mit den Versorgungsaufgaben verbundenen wirtschaftlichen Belastungen den Kostenrahmen wahrten, der durch den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen vorgegeben werde. Nach Auffassung der Bundesnetzagentur seien insoweit die Anrechnungsmöglichkeiten der Versorgung durch andere Mobilfunknetzbetreiber vorrangig von Bedeutung gewesen. Sie habe insoweit „erwartet“, dass Zuteilungsinhaber auf vertraglicher Grundlage Kooperationen eingingen. Die dahingehende Sachverhaltsermittlung werde in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung aber nur teilweise abgebildet. Es sei lediglich ersichtlich, dass Kostenabschätzungen vorgenommen worden seien. Es sei hingegen nicht dargelegt worden, dass die Versorgungsverpflichtungen einer gutachterlichen Bewertung unterzogen worden seien. Einzelheiten der Kostenabschätzung würden ebenso wenig wiedergegeben. Auch werde nicht aufgeschlüsselt, welche Beträge zur Minderung der wirtschaftlichen Belastung im Hinblick auf die einzelnen von der Bundesnetzagentur vorgesehenen Maßnahmen angesetzt worden seien. Insbesondere ergebe sich aus der Begründung nicht, dass die Bundesnetzagentur die Wirksamkeit der betreffenden Maßnahmen ermittelt habe. Sie gehe lediglich von der Erwartung aus, dass Zuteilungsinhaber auf vertraglicher Grundlage Kooperationen eingingen. Die Sachverhaltsermittlung sei auch unvollständig. Dies ergebe sich schon daraus, dass das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung nicht erwähnt werde und demzufolge bei der gerichtlichen Prüfung nicht berücksichtigt werden dürfe. Die Bundesnetzagentur habe in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung nämlich nur der Sache nach erwähnt, dass sie Kostenabschätzungen vorgenommen habe; sie habe diese aber nicht einmal ansatzweise erläutert. Außerdem sei die Bundesnetzagentur verpflichtet darzulegen, ob sie dem betreffenden Sachverständigengutachten in jeder Hinsicht folge und wie sie mit dessen Unklarheiten und

39

Schwächen umgehe. Unabhängig davon leide die Präsidentenkammerentscheidung auch deswegen an einer unvollständigen Sachverhaltsermittlung, weil die Bundesnetzagentur die tatsächliche Wirksamkeit der von ihr vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen nicht ermittelt habe. Namentlich schlüssele die Bundesnetzagentur nicht auf, inwiefern die Verringerung der Mindestgebote und Mindestinkremente, die spätere Fälligkeit erfolgreicher Gebote im Falle von Frequenzen, die erst im Jahre 2026 verfügbar würden, die Anrechnung der Versorgung durch die jeweils anderen Mobilfunknetzbetreiber sowie die Stärkung von Kooperationsmöglichkeiten der Mobilfunknetzbetreiber untereinander zur Minderung der durch die Versorgungsauflagen verursachten wirtschaftlichen Belastungen beitragen. Die Bundesnetzagentur habe den Sachverhalt auch insoweit nicht vollständig ermittelt, als nicht einmal abgeschätzt werden könne, dass die Zuteilungsinhaber auf vertraglicher Grundlage Kooperationen eingingen, in welchem Umfang dies der Fall sein werde und inwieweit eine dahingehende Bereitschaft auf Grenzen des Wettbewerbs- und Telekommunikationsrechts stoße. Ohne Konkretisierung des Umfangs und der Wahrscheinlichkeit von Kooperationen sei aber auch eine Abschätzung dahingehend, welchen Beitrag die von der Bundesnetzagentur vorgesehenen Kooperationsmöglichkeiten zur Absenkung der Versorgungslasten für den einzelnen Mobilfunknetzbetreiber leisten könnten, nicht möglich. Im vorliegenden Zusammenhang gehe es im Übrigen nicht um die Plausibilität der Erwägungen der Bundesnetzagentur, sondern um die Tauglichkeit der von ihr vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen, um die Verhältnismäßigkeit der Versorgungsauflagen in ihrer Gesamtheit herzustellen. Eine tatsachenbasierte Tauglichkeitsprognose habe die Bundesnetzagentur diesbezüglich nicht vorgenommen. Des Weiteren sei mit Blick auf die Vorgaben des Wettbewerbs- und Telekommunikationsrechts zu berücksichtigen, dass diese schwammig, in hohem Maße für einzelfallabhängige Wertungen offen und deshalb in ihrer Handhabung für kooperationswillige Unternehmen kaum vorhersehbar seien, weswegen es insoweit auch an einer hinreichenden Planungssicherheit fehle. Hinzu komme, dass die Anrechnungsmöglichkeiten zu ihrem Nachteil – demjenigen der Klägerin – dem Diskriminierungsverbot sowie dem Grundsatz der Chancengleichheit widersprüchen.

Ferner habe die Bundesnetzagentur den Sachverhalt auch falsch ermittelt. Das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten sei zu Unrecht zu dem Ergebnis gelangt, dass die Kosten der Versorgungsauflagen den Wert der Frequenzen nicht überstiegen. Die Berechnungen seien auf der Basis eines LTE-Netzes durchgeführt worden, hingegen nicht unter Berücksichtigung der zur Vergabe gestellten Frequenzen. Die (anderen) Frequenzen seien ihrerseits mit Versorgungsverpflichtungen belastet. Es werde auch nicht angegeben, wie der Wert der Frequenzen bestimmt worden sei. Unberücksichtigt geblieben sei ferner, dass an der Frequenzversteigerung ein Neueinsteiger teilgenommen habe. Hinzu komme, dass es augenscheinlich verschiedene Fassungen des von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachtens gebe. So habe die Beklagte im vorliegenden Verfahren erstmals auf eine Fassung Bezug genommen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalte (Blatt 15464 bis 15488 des Verwaltungsvorgangs). Ihr – der Klägerin – sei nur eine Fassung bekannt, die offensichtlich kürzer sei, als die von der Beklagten im vorliegenden Verfahren benannte Fassung (Blatt 15056 bis 15078 des Verwaltungsvorgangs). Des Weiteren enthalte der Verwaltungsvorgang eine weitere Fassung des Sachverständigengutachtens, die – so die Vermutung der Klägerin – teilweise dem Verwaltungsvorgang entnommen worden sei (Blatt 15489 ff. des Verwaltungsvorgangs). Im Falle von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen würden üblicherweise Schwärzungen des betreffenden Dokuments vorgenommen, die aber nichts an der Positionierung der geschwärzten Passagen im Dokument und auch nichts an dessen Gesamtlänge änderten. Dies deute ebenfalls darauf hin, dass es unterschiedliche Fassungen des von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachtens gebe. Die Existenz verschiedener Fassungen, die sich offenbar in Länge und Inhalt unterschieden, lasse vermuten, dass es keinen finalen Erkenntnisstand der Bundesnetzagentur gebe.

Die Ergebnisse des Gutachtens würden zudem durch ein von ihr – der Klägerin – eingeholtes Sachverständigengutachten widerlegt. Grundsätzlich seien zwar ersichtlich nur Schätzungen

möglich. Auch Schätzungen könnten aber fehlerhaft sein. Dies werde hier durch die Ergebnisse des von ihr – der Klägerin – eingeholten Sachverständigengutachtens belegt. Da das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten demzufolge erkennbare Mängel aufweise, habe die Bundesnetzagentur den erheblichen Sachverhalt unzutreffend ermittelt. Diese Mängel seien nämlich ergebnisrelevant. Der Präsidentenkammerentscheidung liege die Annahme zugrunde, dass die Kosten der Versorgungsaufgaben den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen nicht überstiegen. Dies sei vorliegend aber gerade nicht sichergestellt. Dies gelte umso mehr, als die von der Bundesnetzagentur ermittelten Kosten den ermittelten Wert nur äußerst knapp überstiegen. Der ermittelte Wert werde jedenfalls durch die im von ihr – der Klägerin – eingeholten Sachverständigengutachten ermittelten Kosten einer Erfüllung der Versorgungsaufgaben überschritten. Aufgabe einer Kostenschätzung sei es nach dem Ansatz der Bundesnetzagentur aber, zu ermitteln, ob die Versorgungsaufgaben den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit missachteten. Dies könne nicht mit der Erwägung abgetan werden, Schätzungen seien notwendigerweise mit Ungenauigkeiten verbunden. Ob die Ergebnisse der zwischenzeitlich durchgeführten Versteigerung die Richtigkeit des Vorgehens der Bundesnetzagentur bestätigten, sei unerheblich, da maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage vorliegend derjenige des Erlasses der Präsidentenkammerentscheidung sei. Im vorliegenden Verfahren könne die Beklagte auch nicht mit Erfolg einwenden, eine unrichtige Kostenabschätzung sei unbeachtlich gemäß § 46 VwVfG. Insoweit verkenne die Beklagte, dass die Festlegung von Versorgungsaufgaben keine gebundene Verwaltungsentscheidung sei, sondern eine Entscheidung mit weitem Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum. Ein Ermittlungsdefizit sei ein Verfahrensfehler, der zur formellen Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts führe. Dieser sei nach § 46 VwVfG nur dann unbeachtlich, wenn offensichtlich sei, dass er die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst habe. Es müsse jeglicher Zweifel ausgeschlossen sein, dass die Behörde ohne Verfahrensfehler genauso entschieden hätte, wofür die Behörde die Darlegungs- und Begründungslast trage. Für Entscheidungen mit planungsartigem Charakter sei überdies geklärt, dass Ermittlungsdefizite stets einen entscheidungserheblichen Fehler der planerischen Abwägung begründeten. Vorliegend sei weder dargelegt noch bewiesen, dass die Bundesnetzagentur ohne Ermittlungsfehler im Ergebnis ebenso entschieden hätte. Vielmehr stehe in Bezug auf den Ermittlungsfehler bei der Kostenabschätzung die Ergebnisrelevanz des Verfahrensfehlers fest. Auch durch den von der Beklagten im vorliegenden Verfahren gebrauchten Begriff der groben Orientierungsgröße werde nicht jeglicher Zweifel daran ausgeschlossen, dass die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis hätte gelangen können, dass die in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Versorgungsaufgaben unverhältnismäßig seien. Mit Blick auf die fehlenden Ermittlungen zur Leistungsfähigkeit der vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen stehe zudem gar nicht fest, was diesbezügliche Ermittlungen ergeben hätten. Von Seiten des Gerichts müssten insoweit auch keine weiteren Ermittlungen angestellt werden; vielmehr sei die Präsidentenkammerentscheidung aufzuheben, da sie auf einer unzutreffenden Ermittlung des erheblichen Sachverhalts beruhe. Bei Entscheidungen mit behördlichem Gestaltungsspielraum komme eine gerichtliche Aufklärung schon deshalb nicht in Betracht, weil ein Ergebnis, dass erst aufgrund weiterer gerichtlicher Ermittlungen festgestellt werden könne, keinesfalls als offensichtlich bezeichnet werden könne.

Die von der Beklagten im vorliegenden Verfahren vorgetragene Kritik an dem von ihr – der Klägerin – eingeholten Sachverständigengutachten sei überdies unberechtigt. Das Gutachten gelange entgegen der Auffassung der Beklagten nicht deswegen zu einer relevanten Überschätzung der Länge der unterversorgten Verkehrswege, weil es allein ihr Mobilfunknetz – dasjenige der Klägerin – zugrunde lege. Denn ausweislich des Abschlussberichts zur Versorgungs- und Kostenstudie Mobilfunk für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur der umlaut F.GmbH und der E.GmbH vom 14. November 2019 liege der Versorgungsgrad entlang der Verkehrswege, der durch sie – die Klägerin – erreicht werde, stets nahe an dem Versorgungsgrad, den alle Mobilfunknetzbetreiber gemeinsam erreichten. Eine Überschätzung der Länge der unterversorgten Verkehrswege könne sich auch nicht daraus ergeben, dass die Ausbausituation in Bayern von derjenigen im Bundesgebiet maßgeblich abweiche; Bayern sei ausweislich des von ihr

– der Klägerin – vorgelegten Sachverständigengutachtens im Hinblick auf die Mobilfunkversorgung repräsentativ für das Ganze Bundesgebiet. Die Anzahl der im von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachten für notwendig erachteten Mobilfunkstandorte für das gesamte Bundesgebiet sei angesichts der Ergebnisse des von ihr – der Klägerin – vorgelegten Sachverständigengutachtens nicht plausibel. Die Ergebnisse des von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachtens beruhten zudem nicht auf Realdaten. Inwieweit der in dem betreffenden Sachverständigengutachten herangezogene Hochrechnungsfaktor auch mit Blick insbesondere auf Straßen geeignet sei, bei der ganz andere Faktoren wie beispielsweise einzelne kurze, aber dennoch unversorgte Abschnitte oder kurvige Strecken in bergigem Terrain zum Tragen kämen, werde schon im Ansatz nicht dargelegt. Unzutreffend sei auch, dass in dem von ihr – der Klägerin – vorgelegten Sachverständigengutachten lediglich ein Faktor von 5,64 angewendet werde.

43

Die Präsidentenammerentscheidung lasse auch ein unzutreffendes Verständnis der gesetzlichen Begriffe erkennen. Die auferlegten Versorgungsverpflichtungen seien unverhältnismäßig. Die grundrechtliche Fundierung des Frequenzzuteilungsanspruchs habe zur Folge, dass diesbezügliche Einschränkungen einer gesetzlichen Grundlage bedürften und verhältnismäßig sein müssten. Daher müssten auch Verpflichtungen der Zuteilungsinhaber verhältnismäßig sein. Da Frequenznutzungsbestimmungen abschließende rechtsgestaltende Wirkung für die spätere Frequenzzuteilung entfalteten, müssten diese sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen. Dies ergebe sich auch aus Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie 2002/20/EG. Nicht verhältnismäßig seien Versorgungsverpflichtungen, wenn diese den Wert der Frequenzen überstiegen. Der von der Bundesnetzagentur ermittelte Wert der Frequenzen werde vorliegend durch die Kosten, die durch eine Umsetzung der auferlegten Versorgungsverpflichtungen entstünden, erheblich überschritten. Dies sei unangemessen und unverhältnismäßig.

44

Auch im Hinblick auf die auferlegten Verhandlungsgebote sei die Bundesnetzagentur von einem unzutreffenden Verständnis der gesetzlichen Begriffe ausgegangen. Diese griffen in ihre Rechte – diejenigen der Klägerin – ein und stünden demzufolge unter dem Vorbehalt des Gesetzes. Die Bundesnetzagentur habe die Verhandlungsgebote auf § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG i.V.m. § 2 Abs. 2, 3 TKG gestützt. § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gelte aber nur für den Fall der Frequenzzuteilung; dieser sei hier nicht gegeben. Auch auf § 61 Abs. 6 TKG, den die Bundesnetzagentur in der Präsidentenammerentscheidung ebenfalls nenne, könnten die Versorgungsaufgaben nicht gestützt werden. Die Vorschrift messe lediglich den Vergabebedingungen rechtsgestaltende Wirkung für die spätere Frequenznutzung bei. Auch ließen sich die Verhandlungsgebote nicht auf § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG zurückführen. Soweit das Gericht in seinen die Präsidentenammerentscheidung betreffenden Eilentscheidungen auf diese Norm abgestellt habe, sei dies eine unzulässige nachträgliche Auswechslung der Ermächtigungsgrundlage. Denn die Bundesnetzagentur habe die Verhandlungsgebote auf § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gestützt. Die Überschrift von Ziffer III.4 des Tenors der Präsidentenammerentscheidung sei erkennbar nur auf dessen Ziffer III.4.1 bis 12 gemünzt. Auch habe die Bundesnetzagentur die Möglichkeit für sich in Anspruch genommen, Verstöße gegen die Verhandlungsgebote als Ordnungswidrigkeiten nach § 149 TKG zu ahnden. Bußgeldbewehrt seien aber nur Entscheidungen nach § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG. § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG und § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG verfolgten ferner unterschiedliche Ziele. Belange Drittbetroffener seien nach dem Bundesverwaltungsgericht gerade nicht Bestandteil des Entscheidungsprogramms des § 61 Abs. 3 S. 2 Nr. 4 TKG. Der Bundesnetzagentur sei es folglich untersagt, solche Belange Dritter auf der Entscheidungsebene der Vergabebedingungen zum Regelungsgegenstand zu machen. Es sei dem Verfahren der Frequenzzuteilung vorbehalten, die Belange Dritter, die von der späteren Frequenznutzung betroffen würden, zu berücksichtigen. Dass die Bundesnetzagentur im Hinblick auf die Verhandlungsgebote ausdrücklich auf die Belange potentieller Verhandlungspartner Bezug genommen habe, sei unzulässig. Dies verdeutliche, dass die Bundesnetzagentur insoweit bewusst § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG als Rechtsgrundlage herangezogen habe, da nur diese Vorschrift Regelungen zulasse, die auch die Rechte Dritter einbezögen. Eine Umdeutung der Präsidentenammerentscheidung komme ebenfalls nicht in Betracht, da Interessen



Drittbetroffener nicht im Rahmen von § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG, sondern auf der nachfolgenden Entscheidungsebene der Frequenzzuteilung Rechnung zu tragen sei. Außerdem unterschieden sich § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG und § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG namentlich im Hinblick auf das zugrunde liegende Verwaltungsverfahren. 45

Soweit das Gericht in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilentscheidungen auf § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG als Rechtsgrundlage der Verhandlungspflichten zurückgegriffen habe, sei dies zudem inhaltlich mit den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts nicht vereinbar. Es bestehe ein qualitativer Unterschied zwischen Nebenbestimmungen nach § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG und Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG. Dieser manifestiere sich gerade in der Einbeziehung der Belange Drittbetroffener. Diesen dürfe nur auf der Entscheidungsebene der Frequenzzuteilung Rechnung getragen werden. Auch lägen die Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG nicht vor. Die Verhandlungsgebote seien nicht zur Sicherung einer effizienten und störungsfreien Nutzung der Frequenzen erforderlich. Der Begriff der effizienten Frequenznutzung des § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG sei objektiv auszulegen. Die Bundesnetzagentur habe auf eine effiziente Frequenznutzung durch die Zuteilungsinhaber abgestellt, was von der gesetzlichen Regelung des § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG nicht gedeckt werde. Dies ergebe sich jedenfalls aus dem Unionsrecht, da Erwägungsgrund 36 der Richtlinie 2009/140/EG auf die Vermeidung einer ineffizienten Frequenznutzung abstelle. Dies sei etwas anderes als die von der Bundesnetzagentur ins Auge gefasste Effizienzoptimierung. 46

Soweit die Bundesnetzagentur § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG herangezogen habe, lasse auch dies ein unzutreffendes Verständnis der gesetzlichen Begriffe erkennen, da die Bundesnetzagentur das Regulierungsziel des § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG augenscheinlich auch auf Märkten für anwendbar halte, in denen keiner der beteiligten Anbieter über beträchtliche Marktmacht und/oder eine marktbeherrschende Stellung verfüge. Nach § 3 Nr. 31 TKG sei wirksamer Wettbewerb aber die Abwesenheit von beträchtlicher Marktmacht im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 3 und 4 TKG. Diese Begriffsdefinition gelte für den gesamten Anwendungsbereich des Telekommunikationsgesetzes. Damit sei die Annahme der Bundesnetzagentur unvereinbar, dass ein wirksamer Wettbewerb auf den Mobilfunkmärkten eine Diensteanbieterregelung erfordere. Fehle es an beträchtlicher Marktmacht, könnten Maßnahmen zur Wettbewerbsförderung nicht gerechtfertigt werden. Gleiches gelte im Hinblick auf § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG. Die Bundesnetzagentur sei insoweit davon ausgegangen, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung strikte Verbindlichkeit beanspruche, die Bundesnetzagentur bei der Ausübung der von ihr in Anspruch genommenen Schiedsrichterrolle verpflichte, diskriminierungsfreie Verhandlungen sicherzustellen, und das Diskriminierungsverbot mittelbar Wirkungen im Verhältnis der Marktteilnehmer entfalte. Das Bundesverwaltungsgericht habe aber festgestellt, dass die Regulierungsgrundsätze des § 2 Abs. 3 TKG keine strikte Beachtung einforderten. Schon dies belege die Fehlerhaftigkeit des Begriffsverständnisses der Bundesnetzagentur. Soweit das Gericht in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilbeschlüssen darauf hingewiesen habe, es stehe keine Abwägung von Regulierungszielen und -grundsätzen in Rede, bedürfe dies der Korrektur. Denn § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG sehe keine gebundene Entscheidung vor, vielmehr räume die Vorschrift der Bundesnetzagentur einen Ausgestaltungsspielraum ein. Diesbezüglich habe das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass eine Abwägung vorzunehmen sei. In die Gewichtung und den Ausgleich gegenläufiger öffentlicher und privater Belange seien die Regulierungsziele und -grundsätze einzubeziehen. Des Weiteren könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass die Präsidentenkammerentscheidung nicht auf dem fehlerhaften Verständnis von § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG beruhe; es lasse sich nicht ausschließen, dass die Bundesnetzagentur zu einer anderen Entscheidung gelangt wäre, wenn sie davon ausgegangen wäre, dass § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG keine verpflichtende Wirkung habe. 47

Die von der Bundesnetzagentur in Anspruch genommene Schiedsrichterrolle lasse sich überdies nicht auf eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zurückführen. Die gesetzlichen Vorschriften über die Frequenzvergabe erlaubten keine Selbstermächtigung der Bundesnetzagentur. Auch aus § 126 TKG und § 133 TKG ergebe sich keine diesbezügliche Rechtsgrundlage. Auch wenn der Tenor 48

der Präsidentenkammerentscheidung eine Schiedsrichterrolle der Bundesnetzagentur nicht 49  
festschreibe, sei diese zentraler Bestandteil des vorliegenden Regelungskonzepts, weswegen Ziffer  
III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung mangels Ermächtigungsgrundlage  
für die von der Bundesnetzagentur beanspruchte Schiedsrichterrolle rechtswidrig seien.  
Die Verhandlungsgebote verstießen zudem gegen § 37 Abs. 1 VwVfG. Insoweit sei 50  
insbesondere Voraussetzung, dass das Ziel der geforderten Handlung so bestimmt sei, dass es nicht  
einer unterschiedlichen subjektiven Beurteilung zugänglich sei. Die Konkretisierung dessen, was  
ge- oder verboten sei, dürfe nicht einer Klärung im Vollstreckungsverfahren überlassen werden. Es  
könne der Klägerin nicht zugemutet werden, eine Klärung erst dann herbeizuführen, wenn es in  
laufenden Verhandlungen zu unterschiedlichen Deutungen von Inhalt und Umfang der  
Verhandlungsverpflichtungen gekommen sei. Zudem sollten gerade die Vergabebedingungen den  
Zuteilungspetenten aufzeigen, mit welchen Belastungen sie im Falle der Frequenzzuteilung rechnen  
müssten, damit sie ihr Bietverhalten darauf einstellen könnten. Schließlich müsse hinreichend  
erkennbar sein, welche Anfechtungslast den Zuteilungspetenten auferlegt werde; es müsse deutlich  
werden, ob und in welchem Umfang die Vergabebedingungen Regelungen enthielten, die in ihre  
Rechte eingriffen.

Die Präsidentenkammerentscheidung lasse lediglich erkennen, dass kein unmittelbarer 51  
Abschluss- und Kontrahierungszwang begründet werde, eine Verpflichtung zur Aufnahme von  
Vertragsverhandlungen bestehe und die Zuteilungsinhaber im Rahmen von Verhandlungen dem  
Diskriminierungsverbot und dem Verbot rechtsmissbräuchlichen Verhaltens unterworfen seien.  
Demzufolge beschränkten sich die Pflichten der Zuteilungsinhaber nicht auf eine bloße  
Verhandlungspflicht. Wieweit deren Pflichten genau reichten, worin sie bestünden und wann sie  
verletzt würden, bleibe indes völlig vage. Soweit die Beklagte im vorliegenden Verfahren auf eine  
Vergleichbarkeit mit § 16 TKG hingewiesen habe, gelte nichts anderes. Denn im  
Anwendungsbereich dieser Vorschrift werde überwiegend vertreten, dass ein Angebot abgegeben  
werden müsse, das mindestens die essentialia negotii enthalte. Zur Klarstellung, was Inhalt der in  
der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Verhandlungspflichten sei, sei die Bezugnahme  
auf eine kontrovers diskutierte Bestimmung des Telekommunikationsgesetzes ungeeignet.  
Abgesehen davon sei insbesondere nicht erkennbar, ob und inwieweit die Verhandlungspflichten  
über diejenigen Pflichten hinausgingen, die den Beteiligten eines vorvertraglichen  
Schuldverhältnisses oblägen. Dies betreffe insbesondere die Vorgabe der Bundesnetzagentur, dass  
die Verhandlungspflichten auch die Ausgestaltung der Konditionen mit dem jeweiligen Nachfrager  
umfassten. Was Inhalt einer dahingehenden Pflicht sei, bleibe ungewiss. Gleiches gelte im Hinblick  
darauf, dass nach der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung Verhandlungen mit einem  
intendierten Vertragsschluss geführt werden müssten. Auch insoweit werde etwas eingefordert, was  
über die Pflichten der Beteiligten an einem vorvertraglichen Schuldverhältnis hinausgehe. Insoweit  
bestehe insbesondere keine Pflicht, dass Verhandlungen mit der Absicht geführt werden müssten,  
sich zu einigen. Darüber gehe die Präsidentenkammerentscheidung hinaus; sie lasse auch erkennen,  
dass das Kriterium des intendierten Vertragsschlusses ein wesentliches Merkmal der  
Verhandlungsverpflichtungen sei. Was damit tatsächlich gemeint sei, bleibe aber in mehrfacher –  
von der Klägerin im Einzelnen ausgeführter – Hinsicht völlig offen.

Im vorliegenden Verfahren habe die Beklagte sich zudem in Widersprüche verstrickt, die das  
Bestimmtheitsdefizit weiter vertieften. Denn sie habe ausgeführt, dass sich Zuteilungsinhaber auf  
zumutbare Vertragsbedingungen einlassen müssten und verpflichtet seien, auf zumutbare  
Vertragsbedingungen einzugehen. Dies sei mehr als ein bloßes Verhandeln. Was genauer Inhalt der  
betreffenden Pflicht sei, lasse die Beklagte im Dunkeln. Nicht geklärt sei, ob sich die  
Zuteilungspetenten auf einen Vertragsschluss einlassen müssten. Daher lasse sich auch nicht die  
Behauptung der Beklagten verifizieren, die auferlegten Verhandlungspflichten seien kein  
funktionales Äquivalent zu einem Kontrahierungszwang. Nach alledem ließen die  
Verhandlungsverpflichtungen nach Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der  
Präsidentenkammerentscheidung nicht erkennen, was genau von den Zuteilungsinhabern gefordert  
werde. Ebenso wenig sei abschätzbar, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Vertragsverhandlungen

zu einem Vertragsschluss zu welchen Konditionen führten; eine sichere Grundlage für das 52  
Bietverhalten in der zwischenzeitlich durchgeführten Frequenzauktion habe mithin gefehlt.  
Auch zeige die Präsidentenkammerentscheidung nicht auf, welche Anfechtungslast sie 53  
auferlege. Ob die Auslegungsregel des § 154 Abs. 1 BGB zur Anwendung gelange oder die  
Bundesnetzagentur ein Leistungsbestimmungsrecht nach § 315 BGB und/oder § 317 BGB  
beanspruche, sei nicht zu erkennen. Auch im vorliegenden Verfahren habe die Beklagte gerade auf  
die Möglichkeit vorläufiger Maßnahmen im Sinne von § 126 Abs. 4 TKG hingewiesen. Umfasst  
seien insoweit auch Verwaltungsakte, die auf vorvertragliche Schuldverhältnisse zwischen ihr – der  
Klägerin – und Verhandlungspartnern einwirkten. Dabei handele es sich unzweifelhaft um eine von  
der Bundesnetzagentur zu Unrecht in Anspruch genommene Gestaltungsbefugnis in Bezug auf die  
betreffenden Rechtsverhältnisse.

Des Weiteren verstießen die Verhandlungsgebote gegen § 21 TKG, sofern ihnen die Pflicht 54  
zur Abgabe eines Vertragsangebotes immanent sei. Denn eine derartige Pflicht sei ausgehend von §  
22 Abs. 1 TKG als Zugangsverpflichtung im Sinne von § 21 TKG zu qualifizieren, die allein nach  
§§ 9 ff. i.V.m. § 21 TKG auferlegt werden dürfe. Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der  
Präsidentenkammerentscheidung betreffe Zugangsleistungen im Sinne des § 3 Nr. 32 Satz 1 TKG  
und § 21 Abs. 2 Satz 1 TKG. Seien die Verhandlungsverpflichtungen als Pflicht zur Abgabe eines  
annahmefähigen Angebots zu verstehen, sei dies gleichbedeutend mit der Auferlegung einer  
unmittelbaren Zugangsverpflichtung. Die Auffassung der Bundesnetzagentur, § 21 TKG werde  
tatbestandlich nicht berührt, sei daher verfehlt. § 21 TKG sei aber zumindest gesetzliche Schranke  
des Ausgestaltungsspielraums der Bundesnetzagentur, die es ihr verbiete, solche  
Frequenznutzungsbestimmungen zu regeln, die als Auferlegung von Zugangsverpflichtungen  
einzuordnen seien. Die Anforderungen der §§ 9 ff. i.V.m. § 21 TKG dürften nicht auf der Grundlage  
des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG umgangen werden. Dafür spreche schon, dass die Festlegung der  
Frequenznutzungsbestimmungen nicht auf einer umfassenden Abwägungsentscheidung beruhe, wie  
dies im Bereich der telekommunikationsrechtlichen Regulierung der Fall sei. Ebenfalls werde die  
unionsrechtlich determinierte Vorgabe des § 11 TKG umgangen, Gleiches gelte für das  
unionsrechtlich zwingend vorgegebene Verfahrensregime. Es bestehe mithin ein umfassendes  
Verbot, Zugangspflichten im Wege von Frequenznutzungsbestimmungen festzuschreiben.  
Auch wenn die Verhandlungsgebote ein Leistungsbestimmungsrecht nach § 315 BGB und/ 55  
oder § 317 BGB implizieren sollten, verstießen sie gegen § 21 TKG. Denn dann werde durch die  
Verhandlungsverpflichtungen eine mittelbare Zugangsverpflichtung auferlegt. Auch insoweit  
überzeuge es nicht, dass die Bundesnetzagentur davon ausgehe, der Tatbestand des § 21 TKG werde  
nicht berührt. Die Bundesnetzagentur vernachlässige, dass auch nur mittelbar wirkende  
Zugangsverpflichtungen unmittelbaren Zugangsverpflichtungen gleichstünden. Daher seien auch  
Regelungen, die in Gestalt einer Frequenznutzungsbestimmung mittelbare Zugangspflichten  
auferlegten, allein unter den Voraussetzungen der §§ 9 ff. i.V.m. § 21 TKG zulässig. Denn im Falle  
eines Leistungsbestimmungsrechts nach § 315 BGB und/oder § 317 BGB käme die  
Verhandlungsverpflichtung in der Zielrichtung einer Zugangsverpflichtung gleich, ohne dass die  
Voraussetzungen der §§ 9 ff. i.V.m. § 21 TKG vorlägen. Auch eine Wirkungsgleichheit sei  
anzunehmen. Denn im Ergebnis werde auch im Wege der Verhandlungsverpflichtungen erreicht,  
dass sich der Zuteilungsinhaber nicht einer vertraglichen Einigung durch den Abbruch von  
Vertragsverhandlungen oder durch schlichte Nichteinigung entziehen könne. Dem könne auch nicht  
entgegen gehalten werden, dass die aufsichtsbehördlichen Durchsetzungsbefugnisse im  
vorliegenden Fall hinter denjenigen im Falle der Auferlegung von Zugangsverpflichtungen gemäß §  
21 TKG zurückblieben.

Schließlich sei die gerichtliche Kontrolle im vorliegenden Fall auch darauf zu erstrecken, ob die  
Bundesnetzagentur erschöpfend argumentiert habe; zudem sei das Gebot der planerischen  
Konfliktbewältigung Maßstab der gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen der  
Bundesnetzagentur nach § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG. Die bisherige Rechtsprechung des  
Bundesverwaltungsgerichts zu § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG füge sich nicht bruchlos in diejenige zum  
Planungsermessen und zum Gebot planerischer Konfliktbewältigung ein. Zwar habe das

Bundesverwaltungsgericht einen planungsrechtlichen Charakter der nach § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG zu treffenden Entscheidung verneint. Es bestehe – was die Klägerin im Einzelnen näher darlegt – insoweit aber Bedarf nach ergänzender höchstrichterlicher Klärung. Da die Argumentation der Bundesnetzagentur auch im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG nicht nur widerspruchsfrei und plausibel, sondern auch erschöpfend sein müsse, müsse der jeweiligen Entscheidung zu entnehmen sein, dass die Bundesnetzagentur die konfligierenden Interessen abgewogen und geprüft habe, welche Alternativen den im konkreten Fall betroffenen Regulierungszielen jeweils am ehesten gerecht würden; sodann müsse sie unter Bewertung der unterschiedlichen Belange darlegen, warum ihrer Ansicht nach Überwiegendes für die gewählte Maßnahme spreche. 56

Gemessen daran leide die Präsidentenkammerentscheidung an einem Abwägungsdefizit. 57  
Deren Begründung enthalte eine klassische Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die spezifischen Anforderungen an eine planerische Abwägung habe die Bundesnetzagentur offensichtlich verkannt. Eine solche beschränke sich nämlich nicht auf eine feste Zweck-Mittel-Relation. Vielmehr seien alle einschlägigen und öffentlichen Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten seien darauf zu prüfen, welche zur größtmöglichen Sicherung des Schutzes der konfligierenden Rechtsgüter führe. All dies habe die Bundesnetzagentur nicht berücksichtigt. Die auferlegten Versorgungsverpflichtungen seien in Bezug auf das „Ob“ und die genaue Ausgestaltung nicht schrittweise aus den Regulierungszielen entwickelt worden; verschiedene Alternativen seien auch nicht mit Blick auf ihre Auswirkungen auf die Regulierungsziele untersucht, einander gegenübergestellt und jeweils bewertet worden.

Auch genüge die Präsidentenkammerentscheidung nicht den Anforderungen des Gebots 58  
planerischer Konfliktbewältigung. Danach müssten die von der Planung berührten Belange zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden. Die Planung dürfe nicht dazu führen, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen würden, zu Lasten Betroffener letztlich ungelöst blieben. Insoweit habe die Bundesnetzagentur im Hinblick auf Ziffer III.4.3 bis 11 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung nicht sichergestellt, dass das komplexe Verfahren der Konfliktbewältigung durch Zulassung von Anrechnungs- und Kooperationsmöglichkeiten überhaupt funktioniere. Die Bundesnetzagentur rekurriere insoweit auf vage Erwartungen, worauf sie diese stütze, werde nicht deutlich. Sie habe nämlich den Zuteilungspetenten strikt untersagt, vor Durchführung der Frequenzauktion untereinander Kontakt aufzunehmen, um Inhalt und Reichweite einer möglichen Kooperation beim Mobilfunknetzausbau zu klären. Für die Zuteilungspetenten sei es daher nicht möglich gewesen, das Potential möglicher Kooperationen beim Mobilfunknetzausbau abzuschätzen. Wenn dies aber nicht einmal den Marktkräften gelinge, könne die Bundesnetzagentur nicht für sich in Anspruch nehmen, überlegenes Wissen generieren zu können. Deswegen habe sie auch keine hinreichend abgesicherte Prognose bezüglich der Wirksamkeit der betreffenden Maßnahme treffen können, die zwingender Bestandteil einer planerischen Konfliktbewältigung sei. Hinzu komme, dass nicht sichergestellt sei, dass die von der Bundesnetzagentur benannten Grenzen des Wettbewerbs- und Telekommunikationsrechts die vorgesehenen Anrechnungs- und Kooperationsmöglichkeiten nicht zu einem Instrument werden ließen, das zur Konfliktbewältigung nicht taue. Auch habe die Bundesnetzagentur keine Überlegungen dazu angestellt, ob die betreffenden Fragen in einem nachgelagerten Verwaltungsverfahren sachgerecht gelöst werden könnten.

Die Klägerin hat ursprünglich beantragt, 1. die Regelungen in Ziffer III.4.3 bis 12 und 59  
III.4.15 bis 17 des Tenors sowie Randnummer 615 der Entscheidung BK 1-17/001 der Beklagten vom 26. November 2018 aufzuheben; 2. hilfsweise: die Beklagte zu verpflichten, die Vergaberegeln zur Vergabe von Frequenzen in den Bereich 2 GHz und 3,6 GHz ohne die Regelungen in Ziffer III.4.3 bis 12 und III.4.15 bis 17 des Tenors sowie Rn. 615 neu zu erlassen; 3. äußerst hilfsweise: die Entscheidung BK 1-17/001 der Beklagten vom 26. November 2018 insgesamt aufzuheben.  
Die Klägerin beantragt zuletzt, 60

1. Die Regelungen in Ziffer III 4.3 bis 12, III 4.15 bis 17 und III.5, IV.3.6 und IV.4.1 sowie  
Randnummer 615 der Entscheidung BK 1-17/001 der Beklagten vom 26. November 2018  
aufzuheben; 61

2. hilfsweise die Beklagte zu verpflichten, die Vergaberegeln zu Vergabe von Frequenzen in  
den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz ohne die im Antrag zu 1. genannten Regelungen neu zu  
erlassen; 62

3. weiter hilfsweise zu 1. und 2. die Entscheidung BK 1-17/001 der Beklagten vom 26.  
November 2018 insgesamt aufzuheben. 63

Die Beklagte beantragt, 64  
die Klage abzuweisen. 65

Sie macht geltend, dass die Klage bereits unzulässig sei, soweit sie auf eine teilweise 66  
Aufhebung der Präsidentenkammerentscheidung ziele, da diese unteilbar sei. Exemplarisch ergebe  
sich dies etwa daraus, dass gerade die Mindestgebote vor dem Hintergrund der verschärften  
Versorgungsaufgaben abgesenkt worden seien. Soweit die Klägerin hinsichtlich einer – angeblichen  
– Teilbarkeit darauf abstelle, dass die Bundesnetzagentur die von der Klägerin angegriffenen  
Regelungen bewusst auf § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gestützt habe, sei schon nicht erkennbar, welche  
Bedeutung diesem Umstand hinsichtlich der – angeblichen – Teilbarkeit der  
Präsidentenkammerentscheidung beizumessen sei; jedenfalls treffe es aber nicht zu, dass die  
Bundesnetzagentur § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG als alleinige Rechtsgrundlage herangezogen habe. Dies  
zeige schon der Tenor der Präsidentenkammerentscheidung; Gleiches gelte für deren Begründung.  
Soweit die Klägerin eine Aufhebung von Randnummer 615 der Begründung der 67  
Präsidentenkammerentscheidung anstrebe, sei die Klage auch deswegen unzulässig, weil dort keine  
Regelung getroffen werde. Die betreffende Randnummer erschöpfe sich in dem Hinweis, dass es  
künftig zu gesetzgeberischen und regulatorischen Änderungen kommen könne.

Soweit die Klägerin den Neuerlass der Präsidentenkammerentscheidung ohne die von ihr 68  
angegriffenen Regelungen erstrebe, sei die Klage ebenfalls unzulässig, da auch der insoweit  
erhobenen Verpflichtungsklage die Unteilbarkeit der Präsidentenkammerentscheidung  
entgegenstehe. Ferner setze die von der Klägerin begehrte Verpflichtung eine Reduzierung des der  
Bundesnetzagentur eingeräumten Ausgestaltungsspielraums auf Null voraus. Eine solche  
Reduzierung sei nicht gegeben. Dies folge schon daraus, dass mit Blick auf die Verschärfung der  
Versorgungsverpflichtungen an anderen Stellen Entlastungen vorgenommen worden seien. Überdies  
sei ausgeschlossen, dass Vergaberegeln rechtmäßig sein könnten, die auf Versorgungsaufgaben  
vollständig verzichteten. Auch habe die Klägerin im Verwaltungsverfahren keinen Antrag auf  
Neuerlass der Präsidentenkammerentscheidung ohne die von ihr angegriffenen Regelungen gestellt.  
Die Klage sei auch insgesamt unbegründet. Eine erneute Anhörung der Klägerin sei nicht  
erforderlich gewesen. Die Anhörungspflichten ergäben sich vorliegend primär aus § 61 Abs. 1 Satz  
1 TKG. Die Klägerin sei nicht Betroffene im Sinne von § 135 Abs. 1 TKG. Auch spreche Vieles  
dafür, dass vorliegend § 28 Abs. 1 VwVfG durch § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG verdrängt werde. Etwaige  
Verstöße gegen diese Vorschrift seien jedenfalls gemäß § 46 VwVfG unbeachtlich. Der Standpunkt  
der Klägerin sei der Bundesnetzagentur bekannt gewesen, sodass eine weitere Anhörung die  
Entscheidung nicht habe beeinflussen können. Die Klägerin habe auch nicht vorgetragen, was sie  
im Falle einer erneuten Anhörung vorgetragen hätte. Ungeachtet dessen diene das Verfahren nach  
§ 61 Abs. 1 Satz 1 TKG gerade dazu, über die vorgesehene Gewichtung widerstreitender Interessen  
zu informieren und diese öffentlich zu diskutieren. Damit seien Neubewertungen geradezu  
intendiert. Auch sei die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für maßgeblich  
erachtete Anstoßfunktion des Verfahrens nach § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG gewahrt worden. Es handele  
sich überdies auch nicht um wesentliche Änderungen. Die Bundesnetzagentur habe die  
Versorgungsaufgaben lediglich im Lichte der im Konsultationsverfahren abgegebenen  
Stellungnahmen in einigen Punkten abgewandelt. Eine qualitative Änderung sei nicht erfolgt, es  
handele sich lediglich um quantitative Änderungen. Da dem Konsultationsentwurf der Beschluss  
des Beirates bei der Bundesnetzagentur beigefügt gewesen sei, habe die Klägerin auch erkennen  
können, dass es Forderungen nach einer Verschärfung der Versorgungsverpflichtungen gegeben

69  
habe. Sie habe daher die Möglichkeit gehabt, sich hierzu zu positionieren und darzulegen, warum aus ihrer Sicht eine Verschärfung der Versorgungsaufgaben zu unterbleiben habe. Außerdem habe sich die Klägerin in ihrer Stellungnahme tatsächlich mit den Forderungen des Beirates auseinandergesetzt. Soweit die Klägerin vorbringe, sie habe allenfalls damit rechnen müssen, dass der Konsultationsentwurf im Sinne der Forderungen des Beirates geändert werden würde, sei dies widersinnig. Auch sei nicht nachvollziehbar, warum die Klägerin der Auffassung sei, dass sie nicht mit den in der Präsidentenkammerentscheidung vorgesehenen Anrechnungsmöglichkeiten habe rechnen müssen. Ohnehin habe die Bundesnetzagentur schon im Konsultationsentwurf die Grundsätze kommuniziert, von denen sie sich bei der Festlegung der Versorgungsbedingungen habe leiten lassen; an diesen Grundsätzen habe sich durch die Verschärfung der Versorgungsaufgaben nichts geändert. Insoweit sei erkennbar gewesen, dass die Bundesnetzagentur dem Gebot der Verhältnismäßigkeit tragende Bedeutung beimesse. Nicht nachvollziehbar sei insoweit auch, dass sich die Klägerin im Verwaltungsverfahren an der Vorlage eines eigenen Sachverständigengutachtens gehindert gesehen habe.

70  
Auch sei die Bundesnetzagentur nicht davon ausgegangen, dass sie im Einvernehmen mit dem Beirat bei der Bundesnetzagentur handeln müssen. Dies zeige sich schon darin, dass sie substantiell hinter den Vorstellungen des Beirates zurückgeblieben sei. Zwischen einer Anhörung im Sinne des § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG und der Herstellung des Benehmens im Sinne von § 120 Nr. 2 TKG bestünden qualitative Unterschiede: Die Anhörung diene der Vorbereitung einer Entscheidung, das Benehmen beziehe sich auf eine konkrete Entscheidung. Dem Beirat sei insoweit eine herausgehobene Stellung eingeräumt, als diesem die finale Entwurfsfassung zugänglich zu machen sei. Die von der Klägerin monierte Ungleichbehandlung sei mithin im Gesetz angelegt. Vor diesem Hintergrund habe sich die Bundesnetzagentur entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht selbst gebunden, indem sie den abschließenden Entwurf ihrem Beirat zugeleitet habe. Deswegen komme es auch nicht darauf an, welche materiellen Unterschiede zwischen einem Benehmen und einer Anhörung bestünden. Im Übrigen habe die Bundesnetzagentur den abschließend Entwurf nicht nur dem Beirat zugeleitet, sondern bereits am 16. November 2018 veröffentlicht. Hierauf habe die Klägerin auch öffentlich reagiert.

71  
Die Bundesnetzagentur habe den entscheidungserheblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt. Sie habe die abwägungsrelevanten Gesichtspunkte benannt und transparent gemacht, dass ihre Erwägungen auf Schätzungen beruhten. Dies gelte in besonderer Weise für den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen. Dieser werde gerade erst im Versteigerungsverfahren bestimmt, weswegen im Vorfeld allenfalls Näherungen möglich seien. Eine ökonomische Betrachtung könne lediglich eine Bezugsgröße liefern. Eine entsprechende Schätzung habe die Bundesnetzagentur vorgenommen und dabei eine sachverständige Begutachtung zugrunde gelegt. Gleiches gelte im Hinblick auf die mit den Versorgungsaufgaben verbundenen Mobilfunknetzaus- und -aufbaukosten. Auch insoweit sei es nicht sinnvoll möglich, die genauen Kosten zu modellieren. Im Rahmen der Vorbereitung eines Vergabeverfahrens könne diesbezüglich ebenfalls nur eine grobe Näherung erfolgen. Insoweit bewegten sich das von der Bundesnetzagentur in Auftrag gegebene und das von der Klägerin beigebrachte Sachverständigengutachten im gleichen Rahmen. In beiden Sachverständigengutachten seien überdies Kosteneinsparungen nicht berücksichtigt worden, die sich aus Kooperationen ergeben könnten. Entscheidend sei des Weiteren, dass das Ergebnis der durchgeführten Frequenzversteigerung belege, dass die Abschätzungen der Bundesnetzagentur tragfähig gewesen seien. Insoweit könne allein noch streitig sein, ob die Bundesnetzagentur die Präsidentenkammerentscheidung hinreichend begründet habe. Es sei insoweit ausreichend gewesen, dass die Bundesnetzagentur ihr Abwägungsprogramm dargestellt und erläutert habe, auf Grundlage welcher Erwägungen sie zu ihrem Abwägungsergebnis gelangt sei, die Versorgungsaufgaben seien verhältnismäßig.

Selbst wenn ein Begründungsmangel anzunehmen wäre, sei dieser unbeachtlich im Sinne des § 46 VwVfG, da offensichtlich sei, dass dieser die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst habe. Eine ausführlichere Begründung habe allenfalls zusätzlich die in dem eingeholten Sachverständigengutachten genannten Größenordnungen benennen können. Zu einem anderen

Ergebnis habe die Bundesnetzagentur indes nicht gelangen können. Zudem sei die 72  
Präsidentenkammerentscheidung auch nicht allein deswegen aufzuheben, wenn eine fehlerhafte  
Ermittlung des Sachverhalts in Rede stehe. Vielmehr sei im Falle behördlicher  
Einschätzungsprärogativen anerkannt, dass das Gericht auf der Grundlage des § 86 Abs. 1 VwGO  
zu prüfen habe, ob die Entscheidung im Ergebnis auf einer zutreffenden tatsächlichen Grundlage  
beruhe. Hierfür bestehe vorliegend aber kein Anlass, da das von der Bundesnetzagentur eingeholte  
Sachverständigengutachten keine erkennbaren Mängel oder unlösbaren Widersprüche aufweise,  
nicht von unzutreffenden sachlichen Voraussetzungen ausgehe, ein anderer Sachverständiger nicht  
über bessere Forschungsmittel verfüge, sich der entscheidungserhebliche Sachverhalt nicht geändert  
habe und keine Zweifel an der Sachkunde oder Unparteilichkeit des Gutachters bestünden. Die  
Klägerin habe dahingehende Umstände auch nicht dargetan und sich darauf beschränkt, das  
betreffende Sachverständigengutachten in Zweifel zu ziehen, da das von ihr selbst eingeholte  
Sachverständigengutachten zu abweichenden Ergebnissen gelangt sei; auch dieses  
Sachverständigengutachten übe keine methodische oder sonstige Kritik an dem von der  
Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachten.

Zudem weise das von der Klägerin eingeholte Sachverständigengutachten offensichtliche 73  
und schwerwiegende Fehler auf. Es nehme in einem ersten Schritt ausschließlich das Mobilfunknetz  
der Klägerin in den Blick, obwohl in der Präsidentenkammerentscheidung für einzelne  
Versorgungsverpflichtungen eine Anrechnung des bisherigen sowie zukünftigen Ausbaus der  
Mobilfunknetze der jeweils anderen Mobilfunknetzbetreiber vorgesehen sei. Eine dahingehende  
Einbeziehung erfolge erst in einem weiteren Schritt dergestalt, dass von einer auf der Grundlage des  
Mobilfunknetzes der Klägerin ermittelte Gesamtkilometerzahl der zusätzlich zu versorgenden  
Verkehrswege ein Drittel zur Ermittlung der entstehenden Kosten in den Blick genommen werde.  
Quantitative Angaben über die von den anderen Mobilfunknetzbetreibern versorgten Verkehrswege  
würden insoweit nicht gemacht. Diese Vorgehensweise sei aufgrund falscher Grundannahmen  
offensichtlich fehlerhaft. Relevant seien nur diejenigen Verkehrswege, die bislang von keinem  
Mobilfunknetzbetreiber versorgt würden. Des Weiteren habe das von der Bundesnetzagentur  
eingeholte Sachverständigengutachten mit den Daten des Bundesamtes für Kartographie und  
Geodäsie eine offensichtlich tauglichere Datenbasis zugrunde gelegt. Im Übrigen gelangten bei  
vergleichender Betrachtung beide Sachverständigengutachten zu übereinstimmenden Ergebnissen  
im Hinblick auf die Anzahl der notwendigen Basisstationen. Abgesehen davon leide das von der  
Klägerin eingeholte Sachverständigengutachten an weiteren Mängeln: Bayern weise im Vergleich  
zum übrigen Bundesgebiet eine geringere Bevölkerungsdichte auf. Die Bevölkerungsdichte sei aber  
ein Indikator für die Größe des zu versorgenden Gebietes und die Länge der zu versorgenden  
Verkehrswege. Zudem habe das von der Klägerin eingeholte Sachverständigengutachten den  
Hochrechnungsfaktor fehlerhaft bestimmt, da sich der verwendete Faktor auf eine vornehmlich an  
einer Haushaltsversorgung orientierten Zahl der im Mobilfunknetz der Klägerin vorhandenen LTE-  
Basisstationen beziehe.

Abseits dieser Mängel des von der Klägerin vorgelegten Sachverständigengutachtens sei auch kein  
Erkenntnisgewinn durch die Einholung eines weiteren Sachverständigengutachtens zu erwarten, da  
lediglich Näherungen an diejenigen Kosten möglich seien, die mit einer Umsetzung der in der  
Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Versorgungsverpflichtungen verbunden seien. Im  
Übrigen sei nach zwischenzeitlicher Durchführung des Vergabeverfahrens bekannt, welchen Wert  
die Klägerin den zur Vergabe gestellten Frequenzen beigemessen habe. Ausgehend davon sei im  
Falle der Klägerin der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Dies gelte umso mehr, als die  
Klägerin in Kenntnis der Versorgungsaufgaben der Präsidentenkammerentscheidung an dem  
betreffenden Vergabeverfahren mit Erfolg teilgenommen habe. Schließlich müssten insoweit auch  
„Sowieso“-Kosten für den von der Klägerin beabsichtigten Ausbau ihres Mobilfunknetzes in Ansatz  
gebracht werden. Denn die Klägerin habe zwischenzeitlich einen „8-Punkte-Plan“ vorgelegt, der  
überdies auch einen gemeinsamen Ausbau der Mobilfunknetze durch die Mobilfunknetzbetreiber  
vorsehe, weswegen sich auch die Kritik der Klägerin an den Verhandlungsgeboten in Ziffer III.4.15  
bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung nicht erschließe. Schon im Vorfeld des

Vergabeverfahrens habe die Klägerin überdies erklärt, Ausbauanstrengungen unternehmen zu wollen, die über behördliche Versorgungsaufgaben und Selbstverpflichtungen der Industrie hinausgingen. Weshalb sich die Klägerin nunmehr unzumutbaren Versorgungsverpflichtungen ausgesetzt sehe, sei nicht nachvollziehbar. 74

Ohnehin sei namentlich die Klägerin im Verlauf des zwischenzeitlich durchgeführten Versteigerungsverfahrens augenscheinlich in der Lage gewesen, die Kosten einer Umsetzung der in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Versorgungsverpflichtungen einzupreisen. Die Möglichkeit einer Einpreisung habe auch die Begründung der Präsidentenkammerentscheidung für maßgeblich erachtet. Der Verlauf des zwischenzeitlich durchgeführten Vergabeverfahrens belege, dass bereits zu einem frühen Zeitpunkt dessen Ergebnis absehbar gewesen sei. Gleichwohl sei in Kenntnis der in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Versorgungsaufgaben der Bietwettbewerb fortgeführt worden. Dies spreche gegen den Vorwurf der Klägerin, eine Umsetzung der betreffenden Versorgungsaufgaben verursache eine unzumutbare Kostenbelastung. 75

Im Übrigen sei auch keine Aufschlüsselung dahingehend notwendig gewesen, welchen Beitrag zur Minderung der wirtschaftlichen Belastung etwa die Verringerung der Mindestgebote leiste. Nichts anderes gelte im Hinblick auf Besonderheiten bei der Fälligkeit. Auch die Entlastungen durch die vorgesehenen Kooperationsmöglichkeiten ergäben sich zwingend. Der Vorwurf fehlender Planbarkeit verfange nicht, da eine Anrechnung gerade auch im Hinblick auf den bereits erfolgten Mobilfunknetzausbau vorgesehen sei. Verbleibende Unsicherheiten seien jedem Versteigerungsverfahren immanent. Die Klägerin habe davon ausgehen können, dass nach dem Abschluss des vorliegenden Versteigerungsverfahrens alle erfolgreichen Zuteilungspetenten vor den gleichen Herausforderungen bei der Erfüllung der Versorgungsaufgaben stünden und den gleichen wirtschaftlichen Zwängen unterworfen seien. Zudem habe die Klägerin die Möglichkeit gehabt, verbleibende Unsicherheiten im Rahmen des Versteigerungsverfahrens einzupreisen. 76

Des Weiteren habe die Bundesnetzagentur den erheblichen Sachverhalt auch im Hinblick auf die von ihr vorgesehenen Anrechnungsmöglichkeiten vollständig und zutreffend ermittelt. Von den Anrechnungsmöglichkeiten sei gerade auch der bereits erfolgte Mobilfunknetzausbau umfasst. Zudem sei es wirtschaftlich rational, dass Kooperationen eingegangen würden, um die entstehenden Ausbauskosten unter den Zuteilungsinhabern gleich zu verteilen. Die Mobilfunknetzbetreiber hätten eine dahingehende Bereitschaft zudem öffentlich erklärt. Vor diesem Hintergrund habe die Bundesnetzagentur die Behauptung der Klägerin, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass es nicht zu Kooperationen komme, nicht in ihre Abwägung einstellen müssen. Die Grenzen des Wettbewerbs- und Telekommunikationsrechts seien im Übrigen Gegenstand langjähriger Diskussionen zwischen der Bundesnetzagentur und den Marktteilnehmern. 77

Es treffe überdies nicht zu, dass die Bundesnetzagentur verkannt habe, dass es keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Verpflichtung von Zuteilungsinhabern zu Vertragsverhandlungen mit Dritten gebe. Die Behauptung der Klägerin, die Bundesnetzagentur habe die betreffenden Verhandlungsgebote nicht auf § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG gestützt, sei auch insoweit falsch. Auch sei die Nennung von § 61 Abs. 6 TKG in diesem Zusammenhang nicht fehlerhaft, da diese Vorschrift eine „Transformationsnorm“ sei, über die Frequenznutzungsbestimmungen zu Bestandteilen der späteren Frequenzzuteilung würden. Mit dem Zweck der Vergabebedingungen, den Zuteilungspetenten alle relevanten Einschränkungen und Belastungen aufzuzeigen, mit denen bei der späteren Frequenznutzung zu rechnen sei, sei nicht vereinbar, Frequenzen ohne Einbeziehung einer beabsichtigten Diensteanbieterregelung zur Vergabe zu stellen und diese erst auf der Ebene der Frequenzzuteilung vorzusehen. Demzufolge sei die Bundesnetzagentur von einem zutreffenden Gesetzesverständnis ausgegangen. Auch liege eine nachträgliche Auswechslung der Rechtsgrundlage durch das Gericht nicht vor. Die Bundesnetzagentur habe nicht isoliert auf § 60 Abs. 2 Satz 1 oder § 61 Abs. 6 TKG abgestellt. Ohnehin sei ein Gegensatz zwischen § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 und § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG nicht auszumachen. Die Normen enthielten im vorliegenden Kontext keine unterschiedlichen Abwägungsprogramme. Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG sei nicht zu entnehmen, dass Drittinteressen im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG nicht angesprochen



werden dürften; vielmehr habe das Bundesverwaltungsgericht lediglich entschieden, dass 78  
Frequenznutzungsbestimmungen nicht von Gesetzes wegen zu einer Bindung Drittbetroffener  
führten. Zugelassen habe das Bundesverwaltungsgericht dabei eine Bindung Dritter, sofern die  
Bundesnetzagentur bei der Festlegung der Frequenznutzungsbestimmungen eine entsprechende  
Bindungswirkung vorgebe. Vorliegend habe die Bundesnetzagentur ausdrücklich darauf  
hingewiesen, dass die Frequenzzuteilungen die Regelungen der Präsidentenkammerentscheidung  
aufgreifen würden. Es sei vor diesem Hintergrund zulässig gewesen, dass die Bundesnetzagentur  
auf der Ebene der Vergabebedingungen eine grundsätzlich abschließende Abwägung der Belange  
auch des Wettbewerbs auf Diensteebene vorgenommen habe.

Selbst wenn – was nicht der Fall sei – die Bundesnetzagentur individuellen Interessen und 79  
nicht überindividuellen Wettbewerbsinteressen Rechnung getragen hätte, stünde dies nicht im  
Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Indes sei es falsch, dass die  
Bundesnetzagentur Regelungen zum Schutz von Dritten zum Gegenstand der  
Präsidentenkammerentscheidung gemacht und bewusst auf § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gestützt habe.  
Die Bundesnetzagentur habe allein die Absicherung des Wettbewerbs auf Diensteebene im Blick  
gehabt. Soweit Diensteanbieter subjektive Verhandlungsansprüche aus der  
Präsidentenkammerentscheidung ableiten könnten, sei dies lediglich ein Reflex der den öffentlichen  
Wettbewerbsinteressen dienenden Regelung. Da die Bundesnetzagentur nach alledem von einem  
zutreffenden Gesetzesverständnis ausgegangen sei, komme es schließlich auch nicht darauf an, ob  
vorliegend die Voraussetzungen einer Umdeutung nach § 47 VwVfG gegeben seien. Selbst wenn  
man ausblende, dass die Bundesnetzagentur ausdrücklich auf § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG Bezug  
genommen habe, seien die Verhandlungsgebote zumindest dahingehend auszulegen, dass die  
Festlegung einer Frequenznutzungsbestimmung im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG gewollt  
gewesen sei. Insoweit könne allenfalls ein nach § 46 VwVfG unbeachtlicher Begründungsmangel  
angenommen werden.

Die Bundesnetzagentur sei auch nicht daran gehindert gewesen, die Verhandlungsgebote als 80  
Frequenznutzungsbestimmung im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG zu regeln. Die  
Auffassung der Klägerin, Belange Drittbetroffener dürften lediglich im Anwendungsbereich des §  
60 Abs. 2 Satz 1 TKG, nicht aber im Rahmen von § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG Berücksichtigung  
finden, gehe fehl. Zum einen habe die Bundesnetzagentur allein öffentliche Interessen im Sinne der  
Regulierungsziele in Bezug genommen. Zum anderen sei nicht erkennbar, dass individuelle  
Interessen im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG keine Berücksichtigung finden  
dürften. Die Auffassung der Klägerin habe zur Folge, dass öffentliche Interessen, die zugleich die  
Rechtsstellung Dritter beträfen, nicht sinnvoll geregelt werden könnten. Im Übrigen seien im  
Hinblick auf die Verhandlungsgebote die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 61 Abs. 3 Satz 2  
Nr. 4 i.V.m. § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG erfüllt. Sie zielten auf eine wirksame und wirtschaftliche  
Frequenznutzung. Soweit die Klägerin geltend mache, eine Effizienzoptimierung sei unzulässig, sei  
bereits fraglich, ob dies zutreffend sei. Im Falle knapper Frequenzen sehe das Gesetz eine  
Frequenzoptimierung vor, der auch die Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3  
Satz 2 Nr. 4 TKG dienen. Jedenfalls sei es ein Trugschluss, wenn die Klägerin die Absicht der  
Beklagten, eine effiziente Frequenznutzung fördern zu wollen, mit einer Effizienzoptimierung  
gleichsetze. Die Frage, wann eine effiziente Frequenznutzung vorliege, setze eine Abwägung  
verschiedener Belange voraus. Vor diesem Hintergrund handele es sich bei der  
Diensteanbieterregelung um eine Vorgabe zur Förderung der effizienten Frequenznutzung und nicht  
um eine Regelung zur Optimierung einer ohnehin effizienten Frequenznutzung. Aus dem  
europäischen Unionsrecht folge nichts anderes, da dieses Diensteanbieterregelungen zulasse; der  
von der Klägerin bemühte Erwägungsgrund der Änderungsrichtlinie 2009/140/EG sei im  
vorliegenden Fall nicht einschlägig, zudem ziele die Diensteanbieterregelung gerade auf eine  
effektive und effiziente Frequenznutzung im dortigen Sinne.

Sofern die Klägerin die von der Bundesnetzagentur in Anspruch genommene Schiedsrichterrolle  
bemängelt, verkenne sie, dass die Bundesnetzagentur insoweit keine Regelung getroffen habe. Die  
Bundesnetzagentur habe lediglich erläutert, welche Möglichkeiten ihr zur Seite stünden, um die

Verhandlungsgebote durchzusetzen. Die Bundesnetzagentur habe § 126 TKG auch nicht als Ermächtigungsgrundlage herangezogen; vielmehr habe sie allein darauf hingewiesen, dass zur Durchsetzung der Verhandlungsgebote die Sanktionsmöglichkeiten des § 126 TKG zur Verfügung stünden. Dies sei auch zutreffend, da die Regelung auch auf Maßnahmen bezogen sei, die aufgrund des Telekommunikationsgesetzes ergangen seien. Selbst wenn die Inanspruchnahme einer Schiedsrichterrolle als Regelung zu qualifizieren sein sollte, handele es sich um eine zulässige Frequenznutzungsbestimmung, da sie die Verhandlungsgebote flankiere. 81

Ein unzutreffendes Verständnis von § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG sei ebenfalls nicht zu konstatieren. Die Bundesnetzagentur habe ersichtlich nicht einzelne Wettbewerber gefördert. Die Präsidentenkammerentscheidung nehme auf die Diensteanbieter in ihrer Gesamtheit Bezug. Auch sei § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG nicht ausschließlich auf Märkte bezogen, in denen kein wirksamer Wettbewerb herrsche. Dies zeige sich schon darin, dass die Rechtsprechung schon in der Vergangenheit § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG im Bereich der Frequenzregulierung zur Anwendung gebracht habe. Die Klägerin werfe der Bundesnetzagentur auch zu Unrecht ein unzutreffendes Gesetzesverständnis vor, wenn sie behaupte, sie – die Bundesnetzagentur – sei davon ausgegangen, dass ungeachtet des Nichtvorhandenseins einer beträchtlichen Marktmacht ein wirksamer Wettbewerb ohne wettbewerbsfähige Konditionen für die Diensteanbieter nicht möglich sei. Die Bundesnetzagentur habe lediglich die ersichtlich zutreffende Aussage getroffen, dass sich ein wirksamer Wettbewerb erst zwischen unabhängigen Wettbewerbern entfalten könne. Die Diensteanbieterregelung fördere nicht nur einen chancengleichen Wettbewerb und einen nachhaltigen wettbewerbsorientierten Markt, sondern sie trage durch eine Absicherung des Dienstewettbewerbs auch dazu bei, auf Diensteebene das Entstehen beträchtlicher Marktmacht zu verhindern. Eine weitergehende Aussage sei insoweit nicht beabsichtigt gewesen. 82

Auch im Hinblick auf § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG sei die Bundesnetzagentur nicht davon ausgegangen, dass diesem Regulierungsgrundsatz strikte Verbindlichkeit zukomme. Sie habe lediglich darauf abgestellt, dass sie im Rahmen ihrer Schiedsrichterrolle angehalten sei, nichtdiskriminierende Entscheidungen zu treffen. Dass die Bundesnetzagentur nichtdiskriminierende Entscheidungen treffen müsse, folge ohnehin aus Art. 3 Abs. 1 GG. Dass Raum für zulässige Differenzierungen verbleibe, habe die Bundesnetzagentur erkannt und durch den Hinweis zum Ausdruck gebracht, dass keine Pflicht zur Gleichbehandlung im Sinne des § 19 TKG bestehe. Fehl gehe auch die Annahme, die Bundesnetzagentur hätte ihren Ausgestaltungsspielraum anders ausgeübt, wenn sie nicht von einer strikt verpflichtenden Wirkung des § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG ausgegangen wäre. Auch die Behauptung der Klägerin, die Bundesnetzagentur habe erkennen müssen, dass ein Verhandlungsgebot bei strikter Verbindlichkeit des § 2 Abs. 3 Satz 2 TKG den Anwendungsbereich des § 21 TKG berühre, treffe nicht zu. Es sei insoweit nicht darum gegangen, die Diensteanbieterregelung herzuleiten, vielmehr stünden die Ausführungen der Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit Überlegungen zur Ausgestaltung ihrer Schiedsrichterrolle. Die Bundesnetzagentur habe § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG folglich nicht im Rahmen der die Verhandlungsgebote betreffenden Abwägung herangezogen, sondern lediglich aufgezeigt, welche weiteren Konsequenzen sich ergeben könnten. 83

Den Verhandlungsgeboten fehle auch nicht die hinreichende Bestimmtheit. Die Klägerin habe im Rahmen ihrer Argumentation zahlreiche Ausführungen der Bundesnetzagentur in der Präsidentenkammerentscheidung unberücksichtigt gelassen. Soweit die Klägerin eine mangelnde Abgrenzbarkeit zu den Pflichten der an einem vorvertraglichen Schuldverhältnis Beteiligten moniere, verwundere dies. Die Handlungsverpflichtungen unterschieden sich deutlich von den betreffenden Pflichten. Dies ergebe sich schon daraus, dass eine Pflicht begründet werde, Vertragsverhandlungen aufzunehmen. Anders als nach zivilrechtlichen Maßgaben dürften sich die Zuteilungsinhaber auch nicht willkürlich verhalten und müssten sich gegebenenfalls auf zumutbare Vertragsbedingungen einlassen. Es bestehe bei geeigneten Diensteanbietern folglich eine Verpflichtung, an der Ausgestaltung von Vertragsklauseln mitzuwirken und in diesem Rahmen jedenfalls „Stellungnahmen“ zu Vertragsklauseln eines Nachfragers abzugeben. Sollte es dabei zu Schwierigkeiten kommen, stehe die Bundesnetzagentur als Schiedsrichterin und Schlichterin zur

Verfügung. In diesem Rahmen könne auch geklärt werden, ob vertragliche Bedingungen 84 zumutbar seien. Sei dies der Fall, dürften Verhandlungen nicht willkürlich beendet werden. Weigere sich ein Zuteilungsinhaber grundsätzlich, mit geeigneten Diensteanbietern auch nur in Vertragsverhandlungen einzutreten, könne dies als ultima ratio mit einem Bußgeld geahndet werden. Sofern die Klägerin die Inanspruchnahme eines Leistungsbestimmungsrechts befürchte, sei dies ebenso wenig nachvollziehbar, da die Bundesnetzagentur ausdrücklich auf den Maßnahmenkatalog des § 126 TKG verwiesen habe.

Im Übrigen verkenne die Klägerin, dass das Telekommunikationsgesetz mit Ziffer III.4.15 85 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung vergleichbare Verhandlungsverpflichtungen kenne. Da deren Bestimmtheit bislang nicht ernsthaft in Zweifel gezogen worden sei, sei nicht ersichtlich, warum mit Blick auf die Präsidentenkammerentscheidung etwas anderes gelten solle. Gleiches gelte auch mit Blick auf das europäische Unionsrecht. Zudem verfehle die Präsidentenkammerentscheidung nicht ihre Funktion, den Zuteilungspetenten eine hinreichend sichere Grundlage für ihr Bietverhalten zu geben. Dies zeige das zwischenzeitlich durchgeführte Versteigerungsverfahren. Hinsichtlich der umfangreichen Ausführungen der Klägerin zu der Frage, ob die Präsidentenkammerentscheidung eine Pflicht zur Abgabe eines Vertragsangebots enthalte, sei anzumerken, dass dies ausweislich der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung ersichtlich nicht der Fall sei. Es bestehe kein Kontrahierungszwang und folglich auch keine Pflicht, ein Vertragsangebot abzugeben, welches ein Dritter lediglich anzunehmen brauche.

Soweit die Klägerin thematisiere, ob sich aus § 21 TKG eine gesetzliche Schranke des 86 Ausgestaltungsspielraums nach § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG ergebe, folge aus dem europäischen Unionsrecht, dass die dortigen Regelungen über die Auferlegung von Zugangsverpflichtungen einer Regelung entsprechender Verpflichtungen im Rahmen eines Vergabeverfahrens nicht entgegenstünden, die im Übrigen lediglich Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auferlegt werden könnten. Auch in diesem Zusammenhang treffe es ferner nicht zu, dass sich die Bundesnetzagentur ein Leistungsbestimmungsrecht vorbehalten habe. Im Übrigen habe die Bundesnetzagentur auch berücksichtigt, dass die Verhandlungsgebote in die Vertragsfreiheit der Zuteilungsinhaber eingriffen. Dieser Eingriff sei allerdings gerechtfertigt. Es sei auch nicht richtig, dass eine Rechtfertigung nur im Rahmen der §§ 9 ff. i.V.m. § 21 TKG möglich sei. Im Übrigen seien die Verhandlungsgebote keine funktionalen Äquivalente zu einem Kontrahierungszwang. Die Bundesnetzagentur habe sich keine unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit auf ein einzelnes Vertragsverhältnis vorbehalten. Sie habe mit dem Hinweis auf einen intendierten Vertragsschluss lediglich klargestellt, dass es nicht ausreichend sei, formal Vertragsverhandlungen aufzunehmen, um diese dann grundsätzlich scheitern zu lassen. Auf ein Leistungsbestimmungsrecht seien die betreffenden Ausführungen ersichtlich nicht gerichtet.

Vergabebedingungen müssten ferner auch nicht schrittweise aus den Regulierungszielen 87 entwickelt werden, es sei ausreichend, wenn die getroffenen Regelungen einer Überprüfung nach Maßgabe der Regulierungsziele standhielten. Auch bedürfe es keiner Abwägung sämtlicher einschlägiger öffentlicher und privater Belange. Dass die Klägerin insbesondere die Ansicht vertrete, die im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG zu treffende Abwägungsentscheidung habe Planungscharakter, könne ihrer Klage schließlich ebenfalls nicht zum Erfolg verhelfen. Die von der Klägerin geäußerte Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Maßstab der gerichtlichen Prüfung im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG sei nicht nachvollziehbar. Auch entsprächen die Erwägungen der Klägerin nicht den gesetzlichen Grundentscheidungen des Telekommunikationsgesetzes. Im Übrigen sei nicht ersichtlich, dass die Klägerin durch das Fehlen einer planerischen Konfliktbewältigung in ihren Rechten verletzt sei. Denn in eine entsprechende Entscheidung hätten allenfalls die Interessen Dritter stärker einbezogen werden können. Die Interessen der Klägerin habe die Bundesnetzagentur vollumfänglich berücksichtigt.

Am 21. Februar 2019 hat die Klägerin einen Antrag auf Gewährung vorläufigen 88 Rechtsschutzes gestellt (9 L 351/19). Diesen Antrag hat das Gericht mit unanfechtbarem Beschluss vom 14. März 2019 abgelehnt.

In der mündlichen Verhandlung vom 8. November 2019 und vom 17. Februar 2020 hat die Klägerin die aus den Sitzungsniederschriften ersichtlichen Beweisanträge gestellt. Diese Beweisanträge hat das Gericht in der mündlichen Verhandlung vom 17. Februar 2020 abgelehnt. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte, die Akte des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen.	89 90
Entscheidungsgründe	91
Die von der Klägerin erklärte Klageänderung ist jedenfalls zulässig, weil sich die Beklagte, ohne ihr zu widersprechen, auf die geänderte Klage eingelassen hat, § 91 Abs. 1, 2 VwGO.	92
Die Klage ist teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet.	93
I. Die von der Klägerin im Hauptantrag erhobene Teilanfechtungsklage, mit der sie die Aufhebung der Regelungen in Ziffer III.4.3 bis 12 und III.4.15 bis 17 sowie III.5, IV.3.6 und IV.4.1 des Tenors sowie Randnummer 615 der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung begehrt, ist unzulässig.	94
1. Soweit sich die Klägerin gegen Randnummer 615 der Präsidentenkammerentscheidung wendet, ist die von ihr erhobene Teilanfechtungsklage unstatthaft. Nach § 42 Abs. 1 VwGO ist die Anfechtungsklage statthaft, wenn mit ihr die Aufhebung eines Verwaltungsaktes begehrt wird. Verwaltungsakt ist gemäß § 35 VwVfG jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Allgemeinverfügung ist danach ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft. Diese Voraussetzungen sind hier mit Blick auf Randnummer 615 der Präsidentenkammerentscheidung nicht gegeben.	95
Soweit die Bundesnetzagentur in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung ausführt, dass sie sich im Rahmen ihrer pflichtgemäßen Ermessensausübung vorbehält, mit Blick auf eine das Unionsrecht umsetzende künftige Novelle des Telekommunikationsgesetzes die Auferlegung von Roamingverpflichtungen im Einzelfall zu prüfen und erforderlichenfalls anzuordnen,	96
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 615,	97
fehlt es an einer Regelung im Sinne des § 35 VwVfG. Das Gericht hat in den hier zugrunde liegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei summarischer Prüfung offen gelassen, ob die Voraussetzungen des § 35 VwVfG mit Blick auf Randnummer 615 der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung gegeben sind.	98
VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 346 ff.); und – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 371 ff.).	99
Nach der dem Hauptsacheverfahren vorbehaltenen umfänglichen Prüfung gelangt das Gericht zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall ist.	100
Grundsätzlich ist geklärt, dass der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts entsprechend den zu den §§ 133, 157 BGB entwickelten Regeln zu ermitteln und dabei der objektiv erklärte Wille maßgebend ist, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte.	101
In vorliegendem Zusammenhang nur BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 27).	102
Dass eine Regelung im Sinne des § 35 VwVfG gewollt ist, kann sich im Grundsatz aus dem Wortlaut der behördlichen Äußerung sowie ihrem Zusammenhang ergeben.	103
Mit Blick auf die Bedeutung des Entscheidungsausspruchs für die Bestimmung der Reichweite der Regelungswirkung eines Verwaltungsakts BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2003 – 6 C 17.02 –, juris (Rn. 13).	104

Ausgehend davon nimmt das Gericht nicht an, dass die Bundesnetzagentur in Randnummer 105 615 der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung eine Regelung im Sinne des § 35 VwVfG treffen wollte. Abgesehen davon, dass im Tenor der Präsidentenkammerentscheidung neben dessen Ziffer III.4.1 (die die Klägerin nicht zum Gegenstand ihrer Argumentation gemacht hat) eine mit Randnummer 615 der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung korrespondierende Regelung fehlt, ist weder deren Wortlaut noch dem dortigen Zusammenhang zu entnehmen, dass sich die Bundesnetzagentur die Auferlegung namentlich von Verpflichtungen in Bezug auf die gemeinsame Nutzung von passiven Infrastrukturen oder Verpflichtungen über den Abschluss lokaler Roamingzugangvereinbarungen im Sinne von Art. 61 Abs. 4 Satz 2 der Richtlinie (EU) 2018/1972 gerade durch Verwaltungsakt vorbehalten wollte. Denn die Bundesnetzagentur führt ausdrücklich aus, dass die Umsetzung des neuen (unionsrechtlichen) Rechtsrahmens in nationales Recht der Entscheidung und dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers obliegt. Demzufolge handelt es sich bei Randnummer 615 der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung jedenfalls nicht um einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG. Dem entspricht es im Falle der Klägerin, dass in dem ihr gegenüber erlassenen Bescheid vom 3. September 2019 über die Verlagerung und Zuteilung von Frequenzen diesbezügliche Ausführungen weder im Tenor noch in der Begründung enthalten sind. Die gegen Randnummer 615 der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung von der Klägerin erhobene Teilanfechtungsklage ist demzufolge insoweit unstatthaft und bereits aus diesem Grund unzulässig.

2. Mit Blick auf Ziffer III.4.3 bis 12 und III.4.15 bis 17 sowie III.5, IV.3.6 und IV.4.1 des 106 Tenors der Präsidentenkammerentscheidung ergibt sich die Unzulässigkeit der von der Klägerin diesbezüglich erhobenen Teilanfechtungsklage daraus, dass die Präsidentenkammerentscheidung nicht in der insoweit vorausgesetzten Weise teilbar ist.

Zur Teilbarkeit eines Verwaltungsakts als Zulässigkeitsvoraussetzung der 107 Bescheidungsklage im Anwendungsbereich des Telekommunikationsgesetzes etwa BVerwG, Urteil vom 29. März 2017 – 6 C 1.16 –, juris (Rn. 15).

a) Die Teilbarkeit eines Verwaltungsaktes ist dann gegeben, wenn ein rechtlich 108 unbedenklicher Teil nicht in einem untrennbaren inneren Zusammenhang mit dem angegriffenen Teil steht. Der angegriffene Teil muss in der Weise abtrennbar sein, dass der Verwaltungsakt im Übrigen ohne Änderung seines Inhalts in sinnvoller und rechtmäßiger Weise bestehen kann. Diese Grundsätze gelten auch, wenn der Behörde beim Erlass des Verwaltungsakts ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zukommt.

Mit Blick auf das Telekommunikationsgesetz grundlegend BVerwG, Urteile vom 28. Januar 109 2009 – 6 C 39.07 –, juris (Rn. 44); vom 27. Januar 2010 – 6 C 22.08 –, juris (Rn. 53); und vom 14. Dezember 2011 – 6 C 36.10 –, juris (Rn. 33); siehe auch BVerwG, Urteile vom 25. Februar 2015 – 6 C 37.13 –, juris (Rn. 28); vom 1. April 2015 – 6 C 38.13 –, juris (Rn. 28); und vom 29. März 2017 – 6 C 1.16 –, juris (Rn. 15); zuletzt etwa BVerwG, Urteile vom 21. September 2018 – 6 C 6.17 –, juris (Rn. 23); vom 21. September 2018 – 6 C 7.17 –, juris (Rn. 24); und vom 21. September 2018 – 6 C 8.17 –, juris (Rn. 26).

b) Ausgehend davon ist die Präsidentenkammerentscheidung im Hinblick auf Ziffer III.4.3 110 bis 12 und III.4.15 bis 17 sowie III.5, IV.3.6 und IV.4.1 ihres Tenors nicht teilbar.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bringt das Gesetz mit dem 111 Bestimmungsrecht gemäß § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG zum Ausdruck, dass der Behörde bei der Festlegung der Vergabebedingungen – nicht auf der Tatbestandsseite, sondern auf der Rechtsfolgenseite der Norm – ein Ausgestaltungsspielraum zusteht, der einer nur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Das Bundesverwaltungsgericht hält insoweit eine komplexe Gesamtabwägung für erforderlich, bei der allerdings die einzustellenden Belange durch Inhalt und Zweck der Entscheidung begrenzt sind.

Zuletzt nur BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 38). 112

Die Erforderlichkeit einer komplexen Gesamtabwägung schließt es vorliegend aus, dass einzelne Frequenznutzungsbestimmungen oder Versorgungsverpflichtungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG in der Weise abtrennbar sind, dass die Präsidentenkammerentscheidung im Übrigen ohne

Änderung ihres Inhalts in sinnvoller und rechtmäßiger Weise bestehen kann. Ihre einzelnen Frequenznutzungsbestimmungen sowie Versorgungsverpflichtungen beruhen unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für sich genommen nämlich nicht auf einer gesonderten Abwägung. Auf der Grundlage des § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG ergeht folglich nicht lediglich ein Bündel von Einzelentscheidungen, die zwar auf die gemeinsame Grundlage bezogen sind und untereinander in sachlichem Zusammenhang stehen, aber als Einzelentscheidungen fassbar bleiben.	113
Zu diesem Maßstab im Hinblick auf die Teilbarkeit von telekommunikationsrechtlichen Regulierungsverfügungen BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 2011 – 6 C 36.10 –, juris (Rn. 38); zuletzt BVerwG, Urteil vom 21. September 2018 – 6 C 8.17 –, juris (Rn. 26 f.).	114
Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Klägerin die Ziffer III.4.3 bis 12 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung jedenfalls in ihrer Gesamtheit für abtrennbar hält. Das Bundesverwaltungsgericht hat – wie gezeigt – eine komplexe Gesamtabwägung mit Blick auf die vor Durchführung des Versteigerungsverfahrens festzulegenden Vergabebedingungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bis 4 TKG nämlich insgesamt für erforderlich gehalten. Ausdrücklich nimmt es in seiner Rechtsprechung darauf Bezug, dass das in § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bis 4 TKG (und nicht lediglich § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG) eingeräumte Bestimmungsrecht einen Ausgestaltungsspielraum auf der Rechtsfolgenseite der Norm impliziert, dessen Ausfüllung eine komplexe Gesamtabwägung voraussetzt.	115
Ebenso mit Blick auf die Versteigerungsbedingungen im Sinne des § 61 Abs. 5 TKG a. F. BVerwG, Urteil vom 23. März 2011 – 6 C 6.10 –, juris (Rn. 37) mit dem Hinweis, die Versteigerungsregeln können innerhalb des gesetzlichen Rahmens unter Beachtung der Regulierungsziele unterschiedlich ausfallen.	116
Demzufolge sind entgegen der Auffassung der Klägerin namentlich Versorgungsverpflichtungen und Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG vorliegend nicht von der Präsidentenkammerentscheidung im Übrigen abtrennbar.	117
Dass Ziffer III.4.3 bis 12 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung auch nicht in ihrer Gesamtheit abtrennbar von dessen Regelungen im Übrigen ist, veranschaulicht beispielhaft überdies der Umstand, dass die Festlegung der Mindestgebote in Ziffer III.5 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung in Abhängigkeit von den Versorgungsverpflichtungen nach dessen Ziffer III.4.3 bis 11 erfolgte.	118
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 237, 630.	119
Dass sich die Klägerin im Rahmen ihrer im Hauptantrag erhobenen Teilanfechtungsklage namentlich auch gegen Ziffer III.5 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung wendet, ändert – wie noch zu zeigen sein wird – am Vorstehenden nichts.	120
Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung sind nach dem Vorstehenden ebenfalls nicht in ihrer Gesamtheit abtrennbar von dessen Regelungen im Übrigen. Hinzu kommt auch insoweit, dass die Bundesnetzagentur offensichtlich einen unmittelbaren Zusammenhang namentlich zwischen Ziffer III.4.15 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung und den Versorgungsverpflichtungen nach dessen Ziffer III.4.3 bis 11 hergestellt hat.	121
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 528 f.; allgemein dazu, dass Mobilfunknetzbetreiber Investitionskosten in die von den Diensteanbietern geforderten Vorleistungspreise einfließen lassen dürfen, BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2007 – 6 C 47.06 –, juris (Rn. 32).	122

Einen entsprechenden Zusammenhang stellt die Präsidentenkammerentscheidung auch mit Blick auf Ziffer III.4.16 ihres Tenors dergestalt her, dass sie das Verhandlungsgebot betreffend die lokale oder regionale Überlassung von Spektrum im Bereich 3400 MHz bis 3700 MHz mit der Erwartung begründet, dass der diesbezügliche Ausbau der Mobilfunknetze zunächst in Gebieten beginnt, in denen eine entsprechende Nachfrage besteht und gleichzeitig ein wirtschaftlicher Ausbau möglich ist, weswegen es für denkbar gehalten wird, dass die Frequenzen zumindest für eine gewisse Zeit nicht flächendeckend eingesetzt werden. Sofern ein bundesweiter Zuteilungsinhaber örtlich keinen Netzausbau vornehme oder keinen Netzausbau plane, erscheine es – so die Begründung weiter – sachgerecht, wenn dieses Spektrum überlassen werde.	123
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 558 ff.	124
Ziffer III.4.16 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung korrespondiert demzufolge namentlich mit dessen Ziffer III.4.11 und der darin enthaltenen Versorgungsaufgabe betreffend die Verpflichtung zur Inbetriebnahme von 1.000 Basisstationen und deren Bereitstellung für 5G-Anwendungen.	125
Gleiches gilt für die in Ziffer III.4.17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Verhandlungsgebote. Ersichtlich steht das Verhandlungsgebot im Hinblick auf regionales Roaming zwischen den bislang drei Mobilfunknetzbetreibern sowie Infrastruktur-Sharing im Zusammenhang mit den in Ziffer III.4.3 bis 11 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung auferlegten Versorgungsverpflichtungen.	126
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 595, 602.	127
Für die Verhandlungspflicht im Hinblick auf bundesweites Roaming für Neueinsteiger stellt die Bundesnetzagentur einen dahingehenden Zusammenhang ebenfalls dadurch her, dass die Präsidentenkammerentscheidung im Allgemeinen und somit auch mit Blick auf Neueinsteiger auf einen kosteneffizienten Mobilfunknetzausbau Bezug nimmt.	128
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 573.	129
c) Daraus, dass die Klägerin in der mündlichen Verhandlung die vorstehenden, bereits in den hier zugrundeliegenden Eilentscheidungen des Gerichts angelegten,	130
VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 4 ff.),	131
Ausführungen für „ergänzungsbedürftig“ gehalten hat, ergibt sich nichts anderes. Denn die gegenteilige Auffassung, dass einzelne Regelungen des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung isoliert anfechtbar sind, widerspricht zumindest nach der zwischenzeitlichen Durchführung des Vergabeverfahrens dessen Grundsätzen.	132
Im Rahmen eines Vergabeverfahrens werden Frequenznutzungsrechte in Kenntnis insbesondere der Versorgungspflichten nach § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG erworben, die Zuteilungsinhaber können die mit dem Erwerb einhergehenden Belastungen also in ihrem Geschäftskonzept berücksichtigen, insbesondere ihre Kalkulation darauf ausrichten und zudem – vor Erwerb eines Nutzungsrechts – prüfen, ob sie die mit dem Erwerb verbundenen Verpflichtungen und Belastungen tragen können.	133

BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2015 – 1 BvR 2553/11 –, juris (Rn. 22); dazu, dass die vor dem Vergabeverfahren festzulegenden Zulassungsbedingungen und Verfahrensregelungen ein diskriminierungsfreies Verfahren gewährleisten, BT-Drs. 15/2316 S. 80. 134

Diesen Grundsätzen würde es widersprechen, wenn – wie die Klägerin augenscheinlich meint – im Nachgang zu einem durchgeführten Vergabeverfahren namentlich Versorgungsverpflichtungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG isoliert angefochten werden könnten, während die zugrunde liegende Entscheidung der Bundesnetzagentur im Übrigen und das auf deren Grundlage durchgeführte Vergabeverfahren Bestand hätten. 135

Da jedenfalls aus diesem Grund der Präsidentenkammerentscheidung die für die Zulässigkeit der von der Klägerin erhobenen Teilanfechtungsklage erforderliche Teilbarkeit fehlt, bedarf insoweit keiner Entscheidung, ob Versorgungsverpflichtungen im Falle einer erfolgreichen isolierten Anfechtung nachträglich durch die Bundesnetzagentur auferlegt werden könnten. Ebenfalls kann dahinstehen, ob § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG eine Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Vergabebedingungen und Auktionsregeln ohne die Auferlegung namentlich von Versorgungsverpflichtungen überhaupt zulässt. 136

d) Nichts anderes ergibt sich auch aus der Bezugnahme der Klägerin in der mündlichen Verhandlungen auf die ständige höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur isolierten Anfechtbarkeit von Nebenbestimmungen. Das Gericht hat schon in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilbeschlüssen ausgeführt, dass diese Rechtsprechung über den hier vorliegenden Fall nichts aussagt. 137

VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 19 ff.). 138

Das Gericht geht – wie noch zu zeigen sein wird – davon aus, dass Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG an die Stelle von Festlegungen im Sinne des § 60 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 TKG treten und daher grundsätzlich solche Vorgaben enthalten können, die auch zum Gegenstand von Inhaltsbestimmungen nach § 60 Abs. 1 Satz 1 TKG oder Nebenbestimmungen gemäß § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gemacht werden können. Daraus folgt indes nicht, dass Frequenznutzungsbestimmungen ihrerseits namentlich als Nebenbestimmungen zu qualifizieren sind. 139

e) Soweit die Klägerin darüber hinaus Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung mit dem Argument für abtrennbar von dessen übrigen Regelungen hält, dass die Bundesnetzagentur insoweit nicht § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG, sondern § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG als Ermächtigungsgrundlage herangezogen habe, gilt nichts anderes. 140

Dies ergibt sich schon daraus, dass die Bundesnetzagentur ausweislich des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung auch dessen Ziffer III.4.15 bis 17 als Frequenznutzungsbestimmung verstanden wissen wollte. Daraus, dass die Bundesnetzagentur in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung ausgeführt hat, dass „Rechtsgrundlage [...] § 60 Abs. 2 S. 1 TKG i. V. m. § 61 Abs. 6 TKG“ sei, 141

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 507, 546, 581, 142

folgt nichts anderes. Damit hat die Bundesnetzagentur lediglich zum Ausdruck gebracht, dass sie Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung entsprechende Verpflichtungen als Nebenbestimmungen in die Frequenzzuteilung im Anschluss an die Frequenzversteigerung aufnehmen wird. Dies folgt unmittelbar daraus, dass die Bundesnetzagentur im Anschluss an den Hinweis auf „§ 60 Abs. 2 S. 1 TKG i. V. m. § 61 Abs. 6 TKG“ jeweils den Normtext des § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG wiedergibt und insoweit ausdrücklich auf die Ebene der Frequenzzuteilung verweist. 143

Vor diesem Hintergrund lässt sich entgegen der Auffassung der Klägerin auch die Bezugnahme der Bundesnetzagentur auf § 149 TKG im Zusammenhang mit der Umschreibung der von ihr reklamierten Schiedsrichterrolle nicht ableiten, dass sie Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der



Präsidentenkammerentscheidung fehlerhaft auf § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gestützt hätte, da 144  
bußgeldbewehrt gemäß § 149 Abs. 1 Nr. 12 TKG nur Zuwiderhandlungen gegen eine vollziehbare  
Auflage nach § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG, nicht aber gegen Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne  
des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG sind. Dass Gericht hat bereits in seinen die  
Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilbeschlüssen ausgeführt, dass  
Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG an die Stelle von  
Festlegungen im Sinne des § 60 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 TKG treten.  
VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 28); und – 9 L 145  
300/19 –, nrwe.de (Rn. 44).

Da mithin Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG auf 146  
der Grundlage des § 61 Abs. 6 TKG in Gestalt von Nebenbestimmungen im Sinne des § 60 Abs. 2  
Satz 1 TKG Bestandteile der Frequenzzuteilung werden, ist es nicht zweifelhaft, dass insoweit §  
149 Abs. 1 Nr. 12 TKG zur Anwendung gelangt.

Im Übrigen stimmt die Bezugnahme der Bundesnetzagentur auf § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG 147  
auch mit der weiteren Annahme des Gerichts überein, dass Frequenznutzungsbestimmungen im  
Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG grundsätzlich solche Vorgaben enthalten können, die auch  
zum Gegenstand von Inhaltsbestimmungen nach § 60 Abs. 1 Satz 1 TKG oder Nebenbestimmungen  
gemäß § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gemacht werden können.

VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 30); und – 9 L 148  
300/19 –, nrwe.de (Rn. 46).

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist darin, dass das Gericht die 149  
Präsidentenkammerentscheidung dahingehend versteht, dass die Bundesnetzagentur auch Ziffer  
III.4.15 bis 17 ihres Tenors auf § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG gestützt hat, entgegen der Auffassung der  
Klägerin auch kein Austausch der Ermächtigungsgrundlage zu erblicken. Ebenso wenig stellt sich –  
erneut entgegen der Auffassung der Klägerin – die Frage der Zulässigkeit einer Umdeutung im  
Sinne des § 47 VwVfG.

f) Dass die Klägerin in der mündlichen Verhandlung vom 17. Februar 2020 ihre Klage 150  
dahingehend geändert hat, dass sie eine teilweise Aufhebung nicht nur von Ziffer III.4.3 bis 12 und  
III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung, sondern von dessen Ziffer III.4.3  
bis 12 und III.4.15 bis 17 sowie III.5, IV.3.6 und IV.4.1 begehrt, führt schließlich ebenfalls nicht zu  
einer abweichenden Bewertung.

Zum einen veranschaulicht gerade die Erweiterung der Klage auf Ziffer IV.4.1 des Tenors 151  
der Präsidentenkammerentscheidung, die die Verpflichtung zur Zahlung nach Durchführung des  
Vergabeverfahrens regelt, dass die Präsidentenkammerentscheidung nicht in der von der Klägerin  
vorausgesetzten Weise teilbar ist. Der – nicht begründeten – Erweiterung ihrer Klage liegt  
augenscheinlich die Vorstellung der Klägerin zugrunde, aufgrund des Ergebnisses des  
zwischenzeitlich durchgeführten Vergabeverfahrens an der ebenfalls zwischenzeitlich in ihrem Falle  
erfolgten Frequenzzuteilung festhalten zu können, ohne zur Zahlung des von ihr gebotenen  
Höchstpreises verpflichtet zu sein. Dass dies jeglichem Regelungszweck der Vorschriften des  
Telekommunikationsgesetzes über die Frequenzvergabe widerspricht, ist offensichtlich.

Zum anderen vermag die Klägerin – soweit dies der Grund für ihre Klageänderung sein 152  
sollte – nicht mit Erfolg geltend zu machen, dass Ziffer III.4.3 bis 12 und III.4.15 bis 17 sowie III.5,  
IV.3.6 und IV.4.1 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung in ihrer Gesamtheit von dessen  
Regelungen im Übrigen abtrennbar ist. Denn schon mit Blick auf das in Ziffer IV.3.6 des Tenors der  
Präsidentenkammerentscheidung geregelte Mindestinkrement zeigt sich beispielsweise, dass ein  
untrennbarer Zusammenhang namentlich mit der Regelung in Ziffer IV.3.1 des Tenors der  
Präsidentenkammerentscheidung über den Auktionstyp sowie auch den übrigen Regelungen zur  
Durchführung der Auktion besteht.

II. Die von der Klägerin hilfsweise erhobene Verpflichtungsklage, mit der sie einen 153  
Neuerlass der Vergaberegeln zur Vergabe von Frequenzen in den Bereich 2 GHz und 3,6 GHz ohne  
die Regelungen in Ziffer III.4.3 bis 12 und III.4.15 bis 17 des Tenors sowie Rn. 615 der  
Begründung der Präsidentenkammerentscheidung begehrt, ist ebenfalls unzulässig.

1. Insoweit fehlt der Klägerin die erforderliche Klagebefugnis. Die Klagebefugnis für die Verpflichtungsklage setzt voraus, dass der Kläger geltend macht, durch die Ablehnung oder Unterlassung des begehrten Verwaltungsakts in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO). Die Verletzung eigener Rechte muss auf der Grundlage des Klagevorbringens möglich sein; diese Möglichkeit ist nur auszuschließen, wenn offensichtlich und nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Klägers verletzt sein können.	154
In vorliegendem Zusammenhang etwa BVerwG, Urteil vom 28. November 2007 – 6 C 42.06 –, juris (Rn. 11).	155
Eine Verpflichtungsklage ist nur begründet, wenn ein Anspruch auf Erlass des begehrten Verwaltungsakts gegeben ist; dies setzt einen Rechtssatz voraus, der die Behörde zum Erlass dieses Verwaltungsakts verpflichtet oder wenigstens ermächtigt und zugleich einen subjektiven Anspruch darauf gewährt sowie den jeweiligen Kläger in den Kreis der Berechtigten einbezieht. Für die Klagebefugnis reicht es dabei aus, dass ein solcher Anspruch auf der Grundlage des Klagevorbringens nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist.	156
Zuletzt etwa BVerwG, Urteil vom 27. September 2018 – 7 C 23.16 –, juris (Rn. 10).	157
Ausgehend vom Vorstehenden kann hier dahinstehen, ob der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch auf den Neuerlass der Präsidentenkammerentscheidung namentlich ohne die Regelungen in Ziffer III.4.3 bis 12 und III.4.15 bis 17 ihres Tenors schon deswegen eindeutig und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist, weil § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG die Bundesnetzagentur zur Bestimmung der Frequenznutzungsbestimmungen einschließlich des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung und seiner zeitlichen Umsetzung verpflichtet. Denn jedenfalls steht der Bundesnetzagentur bei der Bestimmung der Frequenznutzungsbestimmungen gemäß § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG – wie bereits ausgeführt – auf der Rechtsfolgenseite der Norm ein Ausgestaltungsspielraum zu. Der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch auf den Neuerlass der Präsidentenkammerentscheidung ohne die Regelungen in Ziffer III.4.3 bis 12 und III.4.15 bis 17 ihres Tenors setzt demzufolge voraus, dass dieser Ausgestaltungsspielraum diesbezüglich auf Null reduziert ist. Unabhängig von der Frage, ob es eine solche Reduzierung auf Null überhaupt geben kann,	158
zu einer ‚Beurteilungsreduzierung‘ auf Null“ BVerwG, Urteil vom 25. Juli 1985 – 3 C 25.84 –, juris (Rn. 80),	159
liegt eine solche hier unter keinem in Betracht kommenden Gesichtspunkt vor. Es ist offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass die Bundesnetzagentur gemäß § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG verpflichtet sein könnte, die Präsidentenkammerentscheidung gerade ohne die Regelungen namentlich in Ziffer III.4.3 bis 12 und III.4.15 bis 17 ihres Tenors neu zu erlassen.	160
2. Schließlich kommt hinzu, dass die Klägerin es versäumt hat, im Verwaltungsverfahren gegenüber der Bundesnetzagentur den Neuerlass der Präsidentenkammerentscheidung ohne die Regelungen in Ziffer III.4.3 bis 12 und III.4.15 bis 17 ihres Tenors zu beantragen.	161
Für die Verpflichtungsklage ist anerkannt, dass ihre Zulässigkeit grundsätzlich von einem vorher im Verwaltungsverfahren erfolglos gestellten Antrag auf Vornahme des eingeklagten Verwaltungsakts abhängt. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung folgt aus §§ 68 Abs. 2, 75 Satz 1 VwGO und zusätzlich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, nach dem es zunächst Sache der Verwaltung ist, sich mit Ansprüchen zu befassen, die an sie gerichtet werden. Sie gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob der erstrebte Verwaltungsakt auf Antrag oder von Amts wegen zu erlassen ist. Die Zulässigkeitsvoraussetzung der vorherigen Antragstellung bei der Verwaltungsbehörde steht unter dem Vorbehalt, dass das einschlägige Verwaltungsverfahrensrecht keine abweichende Regelung trifft. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nötigen die Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes nicht dazu, in Bezug auf den Erlass telekommunikationsrechtlicher Regulierungsverpflichtungen von diesem in der Rechtsprechung allgemein anerkannten Grundsatz des Prozessrechts abzuweichen, sondern sprechen für das Gegenteil.	162

BVerwG, Urteil vom 28. November 2007 – 6 C 42.06 –, juris (Rn. 22 ff.).	163
Diese Rechtsprechung ist auf den vorliegenden Fall zu übertragen. Denn auch der der Bundesnetzagentur im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG zustehende Ausgestaltungsspielraum nötigt nicht dazu, in Bezug auf den von der Klägerin erstrebten Neuerlass von dem Grundsatz des Prozessrechts, nach dem die Zulässigkeit der Verpflichtungsklage grundsätzlich von einem vorher im Verwaltungsverfahren erfolglos gestellten Antrag auf Vornahme des eingeklagten Verwaltungsakts abhängt, abzuweichen.	164
Siehe dazu auch schon VG Köln, Urteile vom 3. Juli 2019 – 9 K 8490/18 –, nrwe.de (Rn. 177 f.); – 9 K 8491/18 –, nrwe.de (Rn. 177 ff.); und – 9 K 8492/18 –, nrwe.de (Rn. 177 ff.).	165
Einen erfolglosen Antrag auf den Neuerlass der Präsidentenkammerentscheidung ohne die Regelungen namentlich in Ziffer III.4.3 bis 12 und III.4.15 bis 17 ihres Tenors hat die Klägerin indes nicht gestellt. Demzufolge erweist sich die von ihr erhobene Verpflichtungsklage auch aus diesem Grund als unzulässig.	166
III. Soweit die Klägerin hilfsweise die Aufhebung der Präsidentenkammerentscheidung insgesamt begehrt, ist die Klage zulässig, aber unbegründet.	167
Die Präsidentenkammerentscheidung ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.	168
Das Gericht hält insoweit an seinen Entscheidungen fest, die in den die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ergangen sind,	169
VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de; – 9 L 300/19 –, nrwe.de; und – 9 L 351/19 –, nrwe.de,	170
und nimmt auf die dortigen Gründe Bezug. Anlässlich des Vorbringens der Beteiligten im vorliegenden Hauptsacheverfahren sieht sich das Gericht zu folgenden ergänzenden Ausführungen veranlasst:	171
1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist vorliegend der Erlass der Präsidentenkammerentscheidung.	172
Allgemein BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 17).	173
2. Die von der Klägerin vornehmlich angegriffenen Festlegungen und Regeln des Vergabeverfahrens in Ziffer III des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung finden ihre Rechtsgrundlage in § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG. Nach § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG bestimmt die Bundesnetzagentur insoweit vor Durchführung eines Vergabeverfahrens insbesondere die Frequenznutzungsbestimmungen einschließlich des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung und seiner zeitlichen Umsetzung.	174
Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bringt das Gesetz mit dem Bestimmungsrecht gemäß § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG – wie bereits gezeigt – zum Ausdruck, dass der Behörde bei der Festlegung dieser Vergabebedingungen – nicht auf der Tatbestandsseite, sondern auf der Rechtsfolgenseite der Norm – ein Ausgestaltungsspielraum zusteht, der einer nur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Die gerichtliche Kontrolle ist 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 im Hinblick auf die in § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG ausdrücklich hervorgehobenen Kriterien widerspruchsfrei und plausibel argumentiert und insbesondere das Willkürverbot nicht verletzt hat.	175
Zuletzt BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 38).	176
Das Gericht ist in seiner Entscheidung über den Antrag der Klägerin auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes davon ausgegangen, dass der vorstehende Prüfungsmaßstab sich nicht darauf erstreckt, ob die Bundesnetzagentur vollständig argumentiert und das Gebot planerischer Konfliktbewältigung beachtet hat.	177
VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 351/19 –, nrwe.de (Rn. 9 ff.).	178
Daran hält das Gericht im vorliegenden Verfahren fest. Auch unter Berücksichtigung des diesbezüglichen Vorbringens der Klägerin erachtet das Gericht deren Vorwurf als unberechtigt, die	

ausdrückliche Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts, dass Entscheidungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG keinen planungsrechtlichen Charakter aufweisen,	179
BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 38 ff.),	180
füge sich „nicht bruchlos ein in die Linien der Rechtsprechung zum Planungsermessen und zum Gebot planerischer Konfliktbewältigung“. Soweit die Klägerin ausgehend von ihren planungsrechtlichen Überlegungen im vorliegenden Verfahren insbesondere regulierungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe heranziehen möchte, steht dem nämlich entgegen, dass die Vorschriften über die Vergabe von Frequenzen die Frequenzbewirtschaftung regeln, durch die eine Knappheitssituation bewältigt werden soll.	181
BVerwG, Urteil vom 23. März 2011 – 6 C 6.10 –, juris (Rn. 21).	182
Sie betreffen hingegen nicht die Marktregulierung im Sinne des zweiten Teils des Telekommunikationsgesetzes.	183
3. Vor Erlass der Präsidentenkammerentscheidung hat die Bundesnetzagentur die maßgeblichen Verfahrensbestimmungen eingehalten.	184
a) Soweit die Klägerin eine Verletzung von § 135 Abs. 1 TKG beziehungsweise § 28 Abs. 1 VwVfG rügt, verhilft dies ihrer Klage nicht zum Erfolg.	185
Das Gericht hat in seiner Entscheidung über den Antrag der Klägerin auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes bei summarischer Prüfung offen gelassen, ob § 135 Abs. 1 TKG zur Anwendung gelangt.	186
VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 351/19 –, nrwe.de (Rn. 52).	187
Nach der dem Hauptsacheverfahren vorbehaltenen umfänglichen Prüfung gelangt das Gericht zu dem Ergebnis, dass sich das Verfahren vor Erlass der Präsidentenkammerentscheidung weder nach § 28 Abs. 1 VwVfG noch § 135 Abs. 1 TKG, sondern vielmehr allein nach § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG richtet.	188
§ 28 Abs. 1 VwVfG wird zunächst ersichtlich durch die Spezialregelung in § 135 Abs. 1 TKG ausgeschlossen. Fademrecht/Fetzer, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich (Hrsg.), TKG, 2. Aufl. 2015, § 135, Rn. 8.	189
Überdies wird § 135 Abs. 1 TKG seinerseits durch § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG verdrängt.	190
Danach kann die Bundesnetzagentur nach Anhörung der betroffenen Kreise das Versteigerungsverfahren nach § 61 Abs. 4 TKG oder das Ausschreibungsverfahren nach § 61 Abs. 5 TKG durchführen, wenn nach § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG angeordnet wurde, dass der Zuteilung von Frequenzen ein Vergabeverfahren voranzugehen hat.	191
Bereits in systematischer Hinsicht zeigt § 132 Abs. 4 Satz 1 TKG, dass der Gesetzgeber dem Verfahren nach § 61 TKG eine spezifische Eigenständigkeit beigemessen hat.	192
Ferner verdeutlicht auch der Zweck der Anhörung nach § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG, dass diese Vorschrift gegenüber derjenigen des § 135 Abs. 1 TKG vorrangig zur Anwendung gelangt. Zu § 135 Abs. 3 Satz 1 TKG hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass diese Verfahrensvorschrift im Unterschied zu den Regelungen über die nationale Konsultation (§ 12 Abs. 1 TKG) durch Gemeinschaftsrecht nicht vorgegeben und in Bezug auf den Normzweck mit den betreffenden Regelungen nicht deckungsgleich ist. Während es bei der Konsultation um die Herstellung umfassender Transparenz gegenüber der interessierten Fachöffentlichkeit geht, dient die mündliche Verhandlung, jedenfalls in erster Linie, der Rechtswahrung konkret betroffener Verfahrensbeteiligter. Aus diesem Grund verdrängt das für die Regulierungsverfügung vorgeschriebene Konsultationsverfahren das Erfordernis der mündlichen Verhandlung nicht.	193
BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 2010 – 6 B 50.09 –, juris (Rn. 14) unter Bezugnahme auf BVerwG, Urteile vom 29. Oktober 2008 – 6 C 38.07 –, juris (Rn. 40); und vom 2. April 2008 – 6 C 15.07 –, juris (Rn. 42).	194
Dies zugrunde gelegt, ist von einer Verdrängung des § 135 Abs. 1 TKG durch § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG auszugehen. Zu § 135 Abs. 3 Satz 1 TKG ebenso Hahn/Hartl/Dorsch, in: Scheurle/Mayen (Hrsg.), TKG, 3. Aufl. 2018, § 61, Rn. 11.	195
	196

Denn ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts deckt sich der Schutzzweck des § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG mit demjenigen des § 135 Abs. 1 TKG.	197
Zu § 55 Abs. 10 Satz 2 TKG VG Köln, Urteil vom 14. September 2011 – 21 K 8149/09 –, juris (Rn. 41) unter Bezugnahme auf BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 3.10 –, juris (Rn. 23).	198
§ 135 Abs. 1 TKG dient – wie gezeigt – der Rechtswahrung konkret betroffener Verfahrensbeteiligter. Damit stimmt § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG überein. Denn auch diese Vorschrift dient gerade einer Beteiligung der Zuteilungspetenten als unmittelbar Betroffene der Entscheidung, da diese notwendigerweise zu den betroffenen Kreisen im dortigen Sinne zählen. Dass § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG daneben – ebenso wie § 12 Abs. 1 TKG – durch die Beteiligung auch der mittelbar Betroffenen ebenfalls der Sicherstellung eines objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Verfahrens dient, siehe Göddel/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 61, Rn. 7,	199
	200
fällt dabei nicht entscheidend ins Gewicht. Denn der Begriff der betroffenen Kreise im Sinne des § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG ist wesentlich enger gefasst als derjenige der interessierten Parteien nach § 12 Abs. 1 TKG. Vor diesem Hintergrund musste die Bundesnetzagentur auch im vorliegenden Fall eine Anhörung nach Maßgabe des § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG durchführen, nicht aber gemäß § 135 Abs. 1 TKG.	201
b) Vorgaben über den genauen Gegenstand und Zeitpunkt dieser Anhörung lassen sich § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG nicht entnehmen. Im Allgemeinen wird angenommen, dass sich die betreffende Anhörung auch darauf beziehen muss, welche Festlegungen und Regeln für die Durchführung des Verfahrens gelten sollen, da eine Entscheidung über die Wahl eines Verfahrens nicht nur formell, sondern auch inhaltlich beurteilt werden muss. Göddel/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 61, Rn. 7.	202
	203
Überdies erfolgt die Würdigung der im Anhörungsverfahren gemachten Eingaben gemäß § 39 Abs. 1 VwVfG in der Begründung der jeweiligen Entscheidung. Insoweit muss sich die Bundesnetzagentur mit den wesentlichen Argumenten auseinandersetzen, die im Anhörungsverfahren vorgebracht worden sind. Göddel/Geppert, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 61, Rn. 7; Ruthig, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich (Hrsg.), TKG, 2. Aufl. 2015, § 61, Rn. 14.	204
	205
Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu § 135 Abs. 3 Satz 1 TKG zudem ausgeführt, dass eine öffentliche mündliche Verhandlung nicht zwingend wiederholt werden muss, wenn die Bundesnetzagentur einen „Konsultationsentwurf“ zum Gegenstand der Verhandlung gemacht hat, diesen Entwurf nachträglich im Tenor und/oder den Gründen ändert und dem betroffenen Unternehmen vor Erlass der endgültigen Regulierungsverfügung Gehör auf andere Weise gewährt.	206
BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 2010 – 6 B 50.09 –, juris (Rn. 14).	207
Ferner hat das Bundesverwaltungsgericht angenommen, dass ein durchgeführtes Konsultationsverfahren im Falle von Änderungen nicht wiederholt werden muss, wenn nicht die Ergebnisse geändert beziehungsweise wesentliche Teile der Begründung ausgetauscht werden.	208
BVerwG, Urteil vom 2. April 2008 – 6 C 15.07 –, juris (Rn. 43).	209
Einer erneuten Konsultation bedarf es nach dem Bundesverwaltungsgericht darüber hinaus nach dem Zweck des Verfahrens auch dann nicht, wenn sich im weiteren Verlauf des Regulierungsverfahrens Änderungen ergeben, für die das durchgeführte Konsultationsverfahren seine Anstoßfunktion mit der Folge erfüllt hat, dass der auf Transparenz gerichtete Normzweck des Verfahrens erreicht worden ist. Unerheblich ist nach dem Bundesverwaltungsgericht insoweit, ob die Änderungen von Substanz sind; entscheidend ist allein, ob die betroffenen Themen bereits Gegenstand ausführlicher Erörterungen waren und die Konsultationsadressaten damit, dass sich in	

Bezug auf diese Themen im weiteren Verlauf des Verfahrens Änderungen ergeben konnten, rechnen mussten.	210
BVerwG, Urteil vom 21. September 2018 – 6 C 8.17 –, juris (Rn. 35); im Übrigen hat das Bundesverwaltungsgericht offen gelassen, ob gemäß § 135 Abs. 3 Satz 1 TKG eine weitere mündliche Verhandlung ausnahmsweise dann durchgeführt werden muss, wenn die Bundesnetzagentur nachträglich das Gesamtkonzept beziehungsweise die Identität des „Regulierungsvorhabens“ ändert, siehe BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 2010 – 6 B 50.09 –, juris (Rn. 15).	211
c) Diese Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Entbehrlichkeit eines erneuten Konsultationsverfahrens hat das Gericht in seinem hier zugrunde liegenden Eilbeschluss herangezogen.	212
VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 351/19 –, nrwe.de (Rn. 48 ff.).	213
Hieran hält es auch im Hauptsacheverfahren fest. Dabei verkennt das Gericht nicht, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das Konsultationsverfahren im Sinne der §§ 12 Abs. 1, 13 Abs. 1 Satz 1 TKG betrifft, das sich – wie gezeigt – in seiner Zielsetzung von dem hier einschlägigen Anhörungsverfahren nach § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG unterscheidet. Indes hält das Gericht den vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Gedanken der Zweckerreichung für übertragbar, da dieser nicht an Besonderheiten des Konsultationsverfahrens im Sinne des §§ 12 Abs. 1, 13 Abs. 1 Satz 1 TKG anknüpft und folglich auch im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG zur Anwendung gebracht werden kann.	214
d) Ausgehend davon ist vorliegend eine Verletzung der maßgeblichen Verfahrensbestimmungen nicht ersichtlich. Das Gericht hält ebenfalls an seiner im hier zugrunde liegenden Eilbeschluss geäußerten Auffassung fest, dass die von der Bundesnetzagentur in der Präsidentenkammerentscheidung vorgenommenen Verschärfungen der Versorgungsverpflichtungen gegenüber dem Konsultationsentwurf aufgrund des dem Konsultationsentwurf beigefügten Beschlusses des Beirats bei der Bundesnetzagentur vom 25. Juni 2018 bereits Gegenstand der Erörterungen waren und die Klägerin mit diesbezüglichen Änderungen rechnen musste.	215
VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 351/19 –, nrwe.de (Rn. 54).	216
Ausweislich der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist nämlich allein maßgeblich, dass die „betroffenen Themen“ bereits Gegenstand der Erörterungen waren. Dies war hier ersichtlich der Fall. Dies gilt umso mehr, als die Mitwirkung des Beirates gemäß § 120 Nr. 2 TKG und die Herstellung des Benehmens nach § 134 Abs. 4 Satz 3 TKG mit dem Beirat nicht auf § 61 TKG in seiner Gesamtheit erstreckt ist, sondern lediglich „Entscheidungen der Bundesnetzagentur in den Fällen des § 61 Absatz 3 Nummer 2 und 4 und des § 81“ und damit gerade die Bestimmung des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung und seiner zeitlichen Umsetzung betrifft.	217
Nach dem Vorstehenden ergibt sich etwas anderes auch nicht aus dem Vorbringen der Klägerin, sie – die Klägerin – habe lediglich damit rechnen müssen, dass der Konsultationsentwurf im Sinne der Forderungen des Beirats bei der Bundesnetzagentur geändert werden würde. Auch die Annahme der Klägerin, weder die Anrechnung des Mobilfunknetzausbaus der jeweils anderen Mobilfunknetzbetreiber im Tenor der Präsidentenkammerentscheidung noch die Begründung für die von der Bundesnetzagentur angenommene Zumutbarkeit der Versorgungsaufgaben sei zu erwarten gewesen, begründet ausgehend von den vorstehenden Maßgaben nicht die Annahme einer Verletzung der maßgeblichen Verfahrensbestimmungen. Auch insoweit gilt nämlich, dass mit der Inbezugnahme des Beschlusses des Beirats bei der Bundesnetzagentur vom 25. Juni 2018 nicht nur eine Verschärfung der im Konsultationsentwurf vorgesehenen Versorgungsverpflichtungen, sondern – aufgrund der normativen Anforderungen des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG – auch die Zumutbarkeit der auferlegten Versorgungsverpflichtungen zum Gegenstand der Erörterungen gemacht wurde. Hinzu kommt, dass bereits der Konsultationsentwurf in Ziffer III.4.13 seines Tenors (ebenso wie die Präsidentenkammerentscheidung in Ziffer III.4.17 ihres Tenors) eine Regelung enthielt, die die Zuteilungsinhaber verpflichtet, unter Beachtung des Telekommunikations- und Kartellrechts diskriminierungsfrei über die Mitnutzung bestehender	

bundesweiter Netze (sog. Roaming) sowie über Infrastruktur-Sharing zu verhandeln.	218
Namentlich die Verpflichtung, über Infrastruktur-Sharing zu verhandeln, brachte folglich bereits im Rahmen des Konsultationsverfahrens einen Kooperationsgedanken zum Ausdruck, der in der Präsidentenkammerentscheidung – anders als noch im Konsultationsentwurf – auf den Bereich der Versorgungsverpflichtungen erstreckt wurde. Da der Kooperationsgedanke als solcher aber bereits Gegenstand des Konsultationsentwurfs war, lässt sich der Bundesnetzagentur auch aus diesem Grund nicht vorwerfen, dass sie das Anhörungsverfahren nach § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG unzureichend durchgeführt habe.	
e) Die Bundesnetzagentur hat des Weiteren die maßgeblichen Verfahrensbestimmungen	219
auch nicht dadurch verletzt, dass dem Beirat bei der Bundesnetzagentur der abschließende Entwurf der Präsidentenkammerentscheidung zugeleitet wurde, nicht aber der Klägerin.	
Gemäß § 132 Abs. 4 Satz 3 TKG hat die Bundesnetzagentur bei Entscheidungen	220
insbesondere nach § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2, 4 TKG das Benehmen mit ihrem Beirat herzustellen. Der Begriff „Benehmen“ bedeutet zunächst, dass die Bundesnetzagentur ihrem Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme zu einer in Aussicht gestellten Maßnahme geben muss. Weitergehend wird verlangt, dass sich die Bundesnetzagentur mit den Argumenten des Beirats argumentativ auseinandersetzen und diese ernsthaft in Erwägung ziehen muss. Schon der sprachliche Vergleich von §§ 120 Nr. 2, 132 Abs. 4 Satz 3 TKG insbesondere mit § 135 Abs. 1 und 2 TKG, nicht zuletzt aber auch mit § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG zeigt nämlich, dass das Benehmensfordernis inhaltlich über eine Stellungnahmemöglichkeit hinausgehen muss.	
Fademrecht/Fetzer, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich (Hrsg.), TKG, 2. Aufl. 2015, § 120, Rn. 2.	221
Aufgrund dieses Unterschieds vermag die Klägerin daraus, dass dem Beirat bei der Bundesnetzagentur der abschließende Entwurf der Präsidentenkammerentscheidung zugeleitet wurde, nichts für sich herzuleiten.	222
Siehe dazu auch schon VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 351/19 –, nrwe.de (Rn. 55 ff.).	223
Sofern die Klägerin moniert, dass sich die Bundesnetzagentur im Hinblick auf das ihr eingeräumte Verfahrensermessen durch die Herstellung des Benehmens mit ihrem Beirat selbst gebunden und sie – die Klägerin – ungleich behandelt habe, geht dies schon deswegen fehl, weil es nach dem Vorstehenden bereits an einer Ungleichbehandlung fehlt. Unabhängig davon, ob eine Selbstbindung des Verfahrensermessens überhaupt in Betracht kommt, steht der Auffassung der Klägerin überdies entgegen, dass sich eine Behörde im Allgemeinen im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens zwar dadurch binden kann, 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.	224
Grundlegend etwa BVerwG, Urteil vom 28. April 1978 – IV C 49.76 –, juris (Rn. 12).	225
Vorliegend ist allerdings zumindest ein gleichbleibendes System in diesem Sinne nicht einmal im Ansatz ersichtlich.	226
4. Insbesondere im Hinblick auf Ziffer III.4.3 bis 11 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung hat die Bundesnetzagentur auch den erheblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend in den Blick genommen.	227
a) Den rechtlichen Maßstab, an dem die Bestimmung von Versorgungspflichten zu messen ist, bildet der Gedanke der Zumutbarkeit. Versorgungsverpflichtungen nach § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG müssen zumutbar sein.	228
Allgemein dazu BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 6 C 40.10 –, juris (Rn. 43).	229
Nach dem in rechtlicher Hinsicht nicht zu beanstandenden Ansatz der Bundesnetzagentur ist dabei maßgeblich, dass die mit einer Umsetzung der in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Versorgungsaufgaben verbundenen Kosten den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen nicht überschreiten. Erheblich ist im Hinblick auf Ziffer III.4.3 bis 11 des Tenors der	

Präsidentenkammerentscheidung mithin derjenige Sachverhalt, der die Zumutbarkeit im vorstehenden Sinne betrifft.	230
b) Diesen Sachverhalt hat die Bundesnetzagentur zunächst vollständig in den Blick genommen. Sie hat sich ausweislich der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung mit der Zumutbarkeit der auferlegten Versorgungsverpflichtungen befasst.	231
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 226 ff.	232
aa) Soweit die Klägerin geltend macht, dass die Bundesnetzagentur in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung namentlich das von ihr – der Bundesnetzagentur – eingeholte Sachverständigengutachten betreffend die mit einer Umsetzung der in ihrem Tenor auferlegten Versorgungsverpflichtungen verbundenen Kosten,	233
E. , Versorgungsaufgaben und Investitionen in den Netzaufbau (LTE/5G), 22. November 2018,	234
nicht erwähnt habe und dieses deswegen im vorliegenden Verfahren nicht berücksichtigt werden dürfe, was zur Folge habe, dass die Bundesnetzagentur den Sachverhalt nicht vollständig ermittelt habe, geht dies fehl.	235
(1) Das Gericht hat bereits in seiner hier zugrunde liegenden Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren darauf hingewiesen,	236
VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 351/19 –, nrwe.de (Rn. 33 ff.),	237
dass es keine Entscheidung darüber für notwendig erachtet, ob die regulierungsrechtliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im vorliegenden Zusammenhang heranzuziehen ist, wonach eine unterbliebene oder defizitäre Abwägung nicht als durch anderweitige Unterlagen geheilt oder ersetzt angesehen werden kann und die gerichtliche Kontrolle eines der Behörde eingeräumten Gestaltungsspielraums grundsätzlich auf diejenigen Erwägungen zu erstrecken und zu beschränken ist, die die Behörde zur Begründung ihrer Entscheidung dargelegt hat.	238
BVerwG, Urteile vom 23. November 2011 – 6 C 11.10 –, juris (Rn. 40); und vom 25. September 2013 – 6 C 13.12 –, juris (Rn. 35).	239
Auch daran hält das Gericht fest. Denn auch unter Zugrundelegung der vorstehend skizzierten regulierungsrechtlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist hier nicht davon auszugehen, dass die von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachten nicht zum Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle gemacht werden dürfen.	240
(2) Die Bundesnetzagentur hat in der Präsidentenkammerentscheidung mit Blick auf die Zumutbarkeit der auferlegten Versorgungsverpflichtungen zunächst ausdrücklich dargelegt, dass die Zuteilungsinhaber sämtliches zugeteiltes Spektrum – also auch Frequenzen unterhalb 1 GHz – zum kosteneffizienten Netzausbau nutzen könnten, für Auflagen hinsichtlich der Verkehrswege größtenteils eine Anrechnung vorgesehen sei, um übermäßige Belastungen einzelner Zuteilungsinhaber zu vermeiden, ihren Erwägungen – denjenigen der Bundesnetzagentur – ausdrücklich die Möglichkeiten von Kooperationen der Mobilfunknetzbetreiber zugrunde liege, sofern eine flächendeckende Versorgung mit 5G gefordert worden sei, sie – die Bundesnetzagentur – dem nicht nachgekommen sei, und, soweit eine Versorgung aller Verkehrswege bis hin zu Kreis- und Gemeindestraßen sowie höhere Qualitätsparameter gefordert worden seien, sie dem ebenfalls nicht folge.	241
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 256 ff.	242
Diese Ausführungen in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung veranschaulichen, dass der Vorwurf der Klägerin, dass das Gericht in seiner Entscheidung im vorläufigen	



Rechtsschutzverfahren verkannt habe, dass die Präsidentenkammerentscheidung keine Einzelheiten der von der Bundesnetzagentur vorgenommenen Kostenabschätzung nenne, unzutreffend ist.	243
(3) Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung zwar nicht ausdrücklich auf das von ihr eingeholte Sachverständigengutachten Bezug genommen. Dies erweist sich auch unter Zugrundelegung der vorstehend skizzierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts indes als unschädlich.	244
Erstens entspricht die von der Bundesnetzagentur in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltene Begründung inhaltlich im Wesentlichen den Erwägungen, die das Ergebnis des eingeholten Sachverständigengutachtens tragen, wonach die mit einer Umsetzung der auferlegten Versorgungsverpflichtungen verbundenen Kosten nicht den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen übersteigen. Demzufolge hat es die Bundesnetzagentur lediglich unterlassen, den Umstand, dass ihre Erwägungen auf einem Sachverständigengutachten beruhen, in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung aufzuzeigen.	245
Dies führt indes zweitens nicht dazu, dass das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten im vorliegenden Verfahren unberücksichtigt bleiben muss und der Bundesnetzagentur deswegen der Vorwurf zu machen ist, dass sie den maßgeblichen Sachverhalt nicht vollständig ermittelt hat. Denn aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lässt sich weder herleiten, dass die Bundesnetzagentur in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung darauf hinweisen musste, dass ihren Ausführungen ein Sachverständigengutachten zugrunde liegt, noch, dass sie dieses Gutachten inhaltlich wiedergegeben musste. Dies beruht auf folgenden Erwägungen:	246
Das Bundesverwaltungsgericht hat die Maßgabe, dass die gerichtliche Kontrolle einer der Behörde eingeräumten Gestaltungsspielraums grundsätzlich auf diejenigen Erwägungen zu erstrecken und zu beschränken ist, die die Behörde zur Begründung ihrer Entscheidung dargelegt hat, im Anwendungsbereich des § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG a. F. formuliert. Es hat dazu ausgeführt, dass der Regulierungsbehörde die Abwägung obliegt, anhand welcher Berechnungsmethode sie den Investitionswert ermittelt, auf dessen Grundlage die Kapitalkosten zu berechnen sind, die im Rahmen einer Genehmigung monatlicher Überlassungsentgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung anzusetzen sind. Das Bundesverwaltungsgericht beanstandete insoweit das Fehlen einer Bewertung der Vor- und Nachteile der einen und der anderen Berechnungsweise für die Erreichung der Regulierungsziele und wies darauf hin, dass es unerheblich ist, ob derartige Überlegungen der angegriffenen Entgeltgenehmigung unausgesprochen zugrunde lagen.	247
BVerwG, Urteil vom 25. September 2013 – 6 C 13.12 –, juris (Rn. 35).	248
Dass das Bundesverwaltungsgericht insoweit die Berechnungsmethode und die Bewertung der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Berechnungsweisen hervorgehoben hat, rechtfertigt im vorliegenden Fall nicht die Schlussfolgerung, dass das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle unberücksichtigt bleiben muss. Das Bundesverwaltungsgericht hat das Erfordernis der Offenlegung namentlich der Berechnungsmethode nämlich ersichtlich auf den im Anwendungsbereich des § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG a. F. der Bundesnetzagentur gerade mit Blick auf die Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung eingeräumten Entscheidungsspielraum gestützt.	249
BVerwG, Urteil vom 25. September 2013 – 6 C 13.12 –, juris (Rn. 34): „Ausfüllung eines Entscheidungsspielraums der hier vorliegenden Art“.	250
Der im Anwendungsbereich der hier maßgeblichen Vorschrift des § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG anerkannte Ausgestaltungsspielraum ist diesbezüglich mit dem durch § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG a. F. eingeräumten Entscheidungsspielraum nicht vergleichbar. Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts oblag der Bundesnetzagentur nämlich im Anwendungsbereich des § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG a. F. (auch) die Abwägung, anhand welcher Berechnungsmethode sie den Investitionswert ermittelte, auf dessen Grundlage die Kapitalkosten zu berechnen waren, die im Rahmen einer Genehmigung monatlicher Überlassungsentgelte für den Zugang zur	

Teilnehmeranschlussleitung anzusetzen waren, und die Bewertung der Vor- und Nachteile der einen und der anderen Berechnungsweise für die Erreichung der Regulierungsziele.	251
BVerwG, Urteil vom 25. September 2013 – 6 C 13.12 –, juris (Rn. 35).	252
Ein solcher auf die Berechnungsmethode gerichteter Entscheidungsspielraum, der das Ergebnis beeinflussen kann und deshalb – was letztlich Grund für die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergebenden Begründungserfordernisse ist – eine Abwägung der Regulierungsziele und -grundsätze erfordert, steht der Bundesnetzagentur im vorliegenden Zusammenhang nicht zu. Denn die Ermittlung der für die Zumutbarkeit der Versorgungsverpflichtungen maßgebliche Höhe der Kosten ihrer Umsetzung ist entweder richtig oder falsch, ohne dass insoweit Entscheidungsspielräume bezüglich der Methodenwahl eröffnet sind. Deswegen erweist es sich auch unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach die gerichtliche Kontrolle eines der Behörde eingeräumten Gestaltungsspielraums grundsätzlich auf diejenigen Erwägungen zu erstrecken und zu beschränken ist, die die Behörde zur Begründung ihrer Entscheidung dargelegt hat, hier als unschädlich, dass die Begründung der Präsidentenkammerentscheidung das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten unerwähnt lässt.	253
Nichts anderes folgt schließlich auch daraus, dass das Bundesverwaltungsgericht seine Rechtsprechung damit begründet, dass „die notwendige Abwägung und ihre Darstellung im Bescheid [...] zumindest auch die nachgehende gerichtliche Kontrolle ermöglichen [sollen], die angesichts des ohnehin eingeräumten Beurteilungsspielraums sonst gänzlich um ihre Effizienz gebracht zu werden [droht]“.	254
BVerwG, Urteil vom 25. September 2013 – 6 C 13.12 –, juris (Rn. 35).	255
Denn die Begründung der Präsidentenkammerentscheidung greift – wie gezeigt – im Wesentlichen die Erwägungen auf, die im von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachten dem Ergebnis zugrunde gelegt werden, dass die mit einer Umsetzung der auferlegten Versorgungsverpflichtungen verbundenen Kosten nicht den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen übersteigen. Vor diesem Hintergrund droht vorliegend die gerichtliche Kontrolle in keiner Weise um ihre Effizienz gebracht zu werden. Dies gilt umso mehr, als das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten die Ermittlung des erheblichen Sachverhalts betrifft, die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – wie gezeigt – dahingehend der gerichtlichen Kontrolle unterliegt, dass zu prüfen ist, ob die Bundesnetzagentur den erheblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend in den Blick genommen hat.	256
bb) Darüber hinaus durfte die Bundesnetzagentur die Präsidentenkammerentscheidung insbesondere auch auf die Erwartung stützen, dass die Zuteilungsinhaber bei der Umsetzung der Versorgungsverpflichtungen Kooperationen eingehen. Eine unvollständige Ermittlung des erheblichen Sachverhalts ist – anders als die Klägerin mit ihrem Vorbringen geltend macht, dass die Bundesnetzagentur keine Ermittlungen zur tatsächlichen Wirksamkeit der vorgesehenen „Ausgleichsmaßnahmen“ angestellt habe – auch insoweit nicht ersichtlich.	257
Soweit die Klägerin rügt, dass sich in der Präsidentenkammerentscheidung „keine Aufschlüsselung dazu [findet], welchen Beitrag zur Minderung der wirtschaftlichen Belastung aus den Versorgungsaufgaben die Präsidentenkammer“ den betreffenden Maßnahmen beigemessen hat, erachtet es das Gericht als ausreichend, dass schon das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten insbesondere zu dem Ergebnis gelangt, dass hinsichtlich der in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen verkehrswegebezogenen Versorgungsaufgaben eine Anrechnung des bisherigen Ausbaus der Mobilfunknetze durch die jeweils anderen Mobilfunknetzbetreiber zur Vermeidung unzumutbarer Kostenbelastungen bei deren Erfüllung erfolgen muss.	258
E. , Versorgungsaufgaben und Investitionen in den Netzaufbau (LTE/5G), 22. November 2018, S. 19.	259
In Anbetracht dieser Ausführungen ist eine unvollständige Ermittlung des erheblichen Sachverhalts in dem von der Klägerin geltend gemachten Sinne nicht zu erblicken.	260

Abgesehen davon stellt namentlich im Hinblick auf die von der Bundesnetzagentur 261  
formulierte Erwartung, dass die Zuteilungsinhaber beim zukünftigen Mobilfunknetzausbau  
kooperieren, eine dahingehende Bereitschaft der Klägerin sowie der übrigen  
Mobilfunknetzbetreiber keinen dem vorliegend erheblichen Sachverhalt zugehörigen Umstand dar.  
Zum einen gelangt das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten zu dem  
Ergebnis, dass die Kosten einer Umsetzung der in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen  
Versorgungsaufgaben den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen schon dann nicht übersteigen,  
wenn der bisherige Ausbau der Mobilfunknetze den jeweils anderen Mobilfunknetzbetreibern bei  
der Erfüllung der verkehrswegebezogenen Versorgungsaufgaben angerechnet wird. Zum anderen  
erweist sich im Hinblick auf die Zumutbarkeit der in der Präsidentenkammerentscheidung  
enthaltenen Versorgungsaufgaben allein die Frage als maßgeblich, ob die Eröffnung einer  
Möglichkeit zu Kooperationen beim künftigen Ausbau der Mobilfunknetze zur Vermeidung  
unzumutbarer Kostenbelastungen bei der Umsetzung der auferlegten Versorgungsverpflichtungen  
notwendig ist.

Allgemein zur Sachverhaltsermittlung im Falle der Zulassung von 262  
Kooperationsmöglichkeiten im regulierungsrechtlichen Zusammenhang des § 21 Abs. 2 Nr. 6 TKG  
BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2013 – 6 C 23.12 –, juris (Rn. 36).  
Dies hat die Bundesnetzagentur – wie vorstehend gezeigt – in Gestalt des von ihr 263  
eingeholten Sachverständigengutachtens ermittelt. Im Anschluss daran durfte sie im Hinblick auf  
das tatsächliche Zustandekommen entsprechender Kooperationen – worauf das Gericht bereits in  
seinen Eilentscheidungen hingewiesen hat,  
VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 174); – 9 L 300/19 264  
–, nrwe.de (Rn. 149); und – 9 L 351/19 –, nrwe.de (Rn. 112),– auf das wohlverstandene  
Eigeninteresse der Marktteilnehmer vertrauen. Soweit die Klägerin der Bundesnetzagentur  
vorwirft, dass sich „Ermittlungen zu der Prognosebasis, auf welche sich diese Erwartung  
stützen könnte, [...] in der Entscheidungsbegründung nicht erwähnt [würden]“, vermag dies  
ihrer Klage mithin nicht zum Erfolg zu verhelfen. Nach alledem ist auch der Vorwurf der  
Klägerin unzutreffend, dass Gericht habe in seiner hier zugrunde liegenden Entscheidung  
im einstweiligen Rechtsschutzverfahren den von ihr formulierten Einwand unzutreffend  
erfasst.

cc) Eine unvollständige Ermittlung des erheblichen Sachverhalts ist auch nicht deswegen 265  
anzunehmen, weil das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten die 266  
Kosten einer Umsetzung der Versorgungsaufgaben ohne Rücksicht auf die Anrechnung auch des  
zukünftigen Ausbaus der Mobilfunknetze aller Mobilfunknetzbetreiber ermittelt hat. Denn die  
Bundesnetzagentur ist – wie gezeigt – bereits auf der Grundlage der Anrechnung des bisherigen  
Ausbaus der Mobilfunknetze aller Mobilfunknetzbetreiber zu dem Ergebnis gelangt, dass die  
Kosten einer Umsetzung der Versorgungsaufgaben den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen  
nicht übersteigen. Weiterer Ermittlungen bedurfte es ausgehend davon auch nicht deswegen, weil  
die Präsidentenkammerentscheidung auch eine Anrechnung auch des zukünftigen Ausbaus der  
Mobilfunknetze vorsieht.

c) Die Bundesnetzagentur hat den erheblichen Sachverhalt auch zutreffend in den Blick 267  
genommen. Der Einwand der Klägerin, dass das von der Bundesnetzagentur eingeholte  
Sachverständigengutachten zu Unrecht zu dem Ergebnis gelangt sei, dass die mit der Erfüllung der  
auferlegten Versorgungsverpflichtungen verbundenen Kosten den Wert der zur Vergabe stehenden  
Frequenzen nicht übersteigen, greift nicht durch. Insbesondere kann die Klägerin nicht mit Erfolg  
geltend machen, dass die Bundesnetzagentur den Wert der zur Vergabe stehenden Frequenzen nicht  
beziehungsweise unzutreffend ermittelt habe und das von ihr – der Klägerin – vorgelegte  
Sachverständigengutachten im Hinblick auf die mit den auferlegten Versorgungsverpflichtungen  
verbundenen Kosten zu gänzlich anderen, nämlich wesentlichen höheren Ergebnissen komme.

aa) Zu berücksichtigen ist im vorliegenden Fall zunächst, dass nach der Rechtsprechung des  
Bundesverfassungsgerichts die Gerichte dann, wenn die gerichtliche Kontrolle nach

weitestmöglicher Aufklärung an die Grenze des Erkenntnisstandes der Wissenschaft und Praxis stößt, nicht aus Gründen des Art. 19 Abs. 4 GG zu weiteren Ermittlungen verpflichtet sind, sondern es den Gerichten gestattet ist, ihrer Entscheidung die Einschätzung der Behörde zu einer fachlichen Frage zugrunde zu legen, wenn diese auch aus gerichtlicher Sicht plausibel ist. Fehlt es in den einschlägigen Fachkreisen und der einschlägigen Wissenschaft an allgemein anerkannten Maßstäben und Methoden für die fachliche Beurteilung, kann die gerichtliche Kontrolle des behördlichen Entscheidungsergebnisses mangels besserer Erkenntnis der Gerichte nämlich an objektive Grenzen stoßen. Sofern eine außerrechtliche Frage durch Fachkreise und Wissenschaft nicht eindeutig beantwortet ist, lässt sich objektiv nicht abschließend feststellen, ob die behördliche Antwort auf diese Fachfrage richtig oder falsch ist. Dem Gericht ist durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG dann nicht auferlegt, das außerrechtliche tatsächliche Erkenntnisdefizit aufzulösen. Denn Gerichte sind nicht in der Lage, fachwissenschaftliche Erkenntnislücken selbständig zu schließen, und auch nicht verpflichtet, über Ermittlungen im Rahmen des Stands der Wissenschaft hinaus Forschungsaufträge zu erteilen.	268
BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13 –, juris (Rn. 18 ff.).	269
Ob es tatsächlich an entscheidungsrelevanter, eindeutiger wissenschaftlicher Erkenntnis fehlt, unterliegt dabei allerdings vollständiger gerichtlicher Überprüfung.	270
BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13 –, juris (Rn. 27).	271
(1) Ausgehend von dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nimmt das Gericht an, dass es für die Ermittlung des Wertes der zur Vergabe gestellten Frequenzen im vorstehenden Sinne an entscheidungsrelevanter, eindeutiger wissenschaftlicher Erkenntnis fehlt. Dies bringt das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten betreffend den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen angesichts der darin herangezogenen Methodik ersichtlich zum Ausdruck.	272
E. , Der wirtschaftliche Wert von Frequenzen in den Bereichen 2,0 GHz, 3,6 GHz sowie 26 GHz, 12. Januar 2018, S. 1.	273
Auch der Gesetzgeber geht ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 61 Abs. 4 TKG davon aus, dass (erst) das im Rahmen eines Versteigerungsverfahrens erfolgreiche Gebot typischerweise die Bereitschaft und die Fähigkeit belegen, die zuzuteilende Frequenz im marktwirtschaftlichen Wettbewerb der Dienstleistungsangebote möglichst optimal einzusetzen und sich um eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Frequenz zu bemühen.	274
BT-Drs. 15/2316, S. 80; dazu allerdings auch BVerfG, Beschluss vom 22. April 2014 – 1 BvR 2160/11 –, juris (Rn. 27).	275
Dem liegt zugrunde, dass nach Auffassung des Gesetzgebers das Versteigerungsverfahren ein geeignetes und rechtsstaatlich zulässiges Auswahlverfahren ist und anders als in anderen Bereichen, in denen es um die Verteilung knapper Güter geht, ein solches ökonomisches Auswahlkriterium bei der Frequenzvergabe rechtsstaatlich unbedenklich ist.	276
BT-Drs. 2316/15, S. 80.	277
(2) Dies zugrunde gelegt vermag das Vorbringen der Klägerin, die Bundesnetzagentur habe den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen nicht beziehungsweise unzutreffend ermittelt, nicht durchzugreifen.	278
Das Vorbringen der Klägerin ist in weiten Teilen erstens bereits unzutreffend. Die Bundesnetzagentur hat zur Ermittlung des Wertes der zur Vergabe gestellten Frequenzen zunächst ein Sachverständigengutachten eingeholt. Die Ergebnisse dieses Sachverständigengutachtens wurden im Folgenden herangezogen und dem Sachverständigengutachten betreffend die Kosten einer Umsetzung der in Ziffer III.4.3 bis 11 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung auferlegten Versorgungsverpflichtungen zugrunde gelegt. Obschon vorrangige Aufgabe dieses Sachverständigengutachtens die Ermittlung der betreffenden Kosten war, ist dem Verwaltungsvorgang (Blatt 12173 ff.) eindeutig zu entnehmen, von welchem Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen die ebenfalls im Sachverständigengutachten enthaltene vergleichende Betrachtung zwischen Wert und Kosten ausgeht.	279

Zweitens muss das Gericht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar	280
in Fällen, in denen keine allgemein anerkannte fachliche Meinung existiert, kontrollieren, ob die	
von der Behörde verwendeten fachlichen Maßstäbe und Methoden vertretbar sind und die Behörde	
insofern im Ergebnis zu einer plausiblen Einschätzung der fachlichen Tatbestandsmerkmale einer	
Norm gelangt ist. Sofern im gerichtlichen Verfahren sachhaltige Einwände gegen die von der	
Behörde verwendete Methode geltend gemacht werden, muss das Gericht prüfen, ob diese	
Einwände die Methodik, Grundannahmen und Schlussfolgerungen der Behörde substantiell in	
Frage stellen.	
BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13 –, juris (Rn. 28).	281
Ferner bleibt verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unterworfen, ob der Behörde bei der	282
Ermittlung und der Anwendung der von ihr aus dem Spektrum des Vertretbaren gewählten	
fachlichen Methode Verfahrensfehler unterlaufen, ob sie anzuwendendes Recht verkennt, von einem	
im Übrigen unrichtigen oder nicht hinreichend tiefgehend aufgeklärten Sachverhalt ausgeht,	
allgemeingültige Bewertungsmaßstäbe verletzt oder sich von sachfremden Erwägungen leiten lässt.	
BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13 –, juris (Rn. 30).	283
Derartige Mängel ergeben sich indes weder aus dem insoweit unsubstantiierten Vorbringen	284
der Klägerin, noch sind Zweifel im vorstehenden Sinne an der Ermittlung des Wertes der zur	
Vergabe gestellten Frequenzen durch die Bundesnetzagentur sonst ersichtlich.	
(3) Dass es für eine Ermittlung des Wertes der zur Vergabe gestellten Frequenzen an	285
entscheidungsrelevanter, eindeutiger wissenschaftlicher Erkenntnis fehlt, hat nach der	
Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zur Folge, dass das Gericht seiner	
Entscheidung die Einschätzung der Behörde dazu, ob die in Ziffer III.4.3 bis 11 des Tenors der	
Präsidentenkammerentscheidung auferlegten Versorgungsverpflichtungen die Grenze der	
Zumutbarkeit deswegen überschreiten, weil die mit einer Umsetzung der betreffenden	
Versorgungsaufgaben verbundenen Kosten den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen	
übersteigen, insgesamt zugrunde legen kann. Denn nach dem Bundesverfassungsgericht können	
fachliche Erkenntnisdefizite das Gericht nur bei der Anwendung außerrechtlicher Kriterien an	
objektive Entscheidungsgrenzen führen. Selbst bei der außerrechtlichen Beurteilung kann aber nur	
insoweit die Grenze gerichtlicher Entscheidung erreicht werden, als das objektiv bestehende	
fachliche Erkenntnisdefizit die vom Gesetz geforderte fachliche Beurteilung wirklich betrifft;	
soweit hingegen für einzelne Aspekte der fachlichen Beurteilung Erkenntnisdefizite nicht bestehen,	
hat das Gericht die Richtigkeit der behördlichen Entscheidung vollständig nachzuprüfen.	
BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13 –, juris (Rn. 26).	286
Dies gilt vorliegend für die Ermittlung der mit einer Umsetzung der in Ziffer III.4.3 bis 11	287
des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung auferlegten Versorgungsverpflichtungen	
verbundenen Kosten.	
bb) Insoweit legt das Gericht seiner Entscheidung das von der Bundesnetzagentur	288
eingeholte Sachverständigengutachten betreffend die mit einer Umsetzung der in Ziffer III.4.3 bis	
11 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung auferlegten Versorgungsverpflichtungen	
verbundenen Kosten zugrunde.	
(1) (a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entscheiden die	289
Tatsachengerichte über die Art der heranzuziehenden Beweismittel und den Umfang der	
Beweisaufnahme im Rahmen ihrer Pflicht zur Sachverhaltsermittlung von Amts wegen nach	
Ermessen. Die dahinter stehende Aufklärungspflicht verletzen die Gerichte insbesondere dann,	
wenn die Entscheidungsgründe auf eine mangelnde Sachkunde schließen lassen. Im Falle der	
Heranziehung von Sachverständigengutachten ist eine mangelnde Sachkunde anzunehmen, wenn	
die Sachverständigengutachten unzureichend sind, weil sie offen erkennbare Mängel oder unlösbare	
Widersprüche aufweisen, von unzutreffenden sachlichen Voraussetzungen ausgehen oder wenn	
Anlass zu Zweifeln an der Sachkunde oder der Unparteilichkeit bestehen.	
In vorliegendem Zusammenhang BVerwG, Beschluss vom 22. Juli 2014 – 6 B 50.13 –,	290
juris (Rn. 40).	

(b) Solche Defizite des von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachtens hat die Klägerin nicht geltend gemacht. 291

Das von der Klägerin vorgelegte Sachverständigengutachten, Kürner/Dreyer/Thielecke, Gutachten zu den Konsequenzen der Versorgungsaufgaben der Bundesnetzagentur in den Vergabebedingungen für die Spektrumsauktion 2019, 2019, 292

enthält keine Anhaltspunkte dafür, dass das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten an Defiziten im vorstehenden Sinne leidet. Insbesondere der allgemein gehaltene Vorwurf in der Zusammenfassung dieses Sachverständigengutachtens, dass in dem von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachten „weder detaillierte topographische Daten noch die genaue Lage der Verkehrswege noch deren spezifischen Versorgungsverpflichtungen berücksichtigt“ worden seien, gibt entsprechende Anhaltspunkte nicht her. 293

Gleiches gilt im Hinblick auf den Einwand der Klägerin, dass angesichts der in dem von ihr eingeholten Sachverständigengutachten allein für Bayern ermittelten Anzahl derjenigen Mobilfunkstandorte, die zur Umsetzung der in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Versorgungsaufgaben notwendig sind, die in dem von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachten ermittelte Anzahl nicht plausibel sei. Defizite des von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachtens im vorstehenden Sinne legt die Klägerin insoweit nicht dar. 294

Aus dem übrigen Vorbringen der Klägerin ergibt sich nichts anderes. Soweit die Klägerin (im hier zugrunde liegenden Eilverfahren) darauf hingewiesen hat, dass das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten nicht auf die zur Vergabe gestellten Frequenzen Bezug nimmt, rechtfertigt dies nicht den Vorwurf, dass das betreffende Sachverständigengutachten namentlich von unzutreffenden sachlichen Voraussetzungen ausgeht. Denn die Bestimmung des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung und seiner zeitlichen Umsetzung im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG muss sich – wovon das Gericht bereits in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilbeschlüssen ausgegangen ist, VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 41 ff.); – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 53 ff.); und – 9 L 351/19 –, nrwe.de (Rn. 67 ff.), – nicht allein auf die zur Vergabe gestellten Frequenzen beziehen. Das vorliegende Verfahren gibt keinen Anlass, von dieser Annahme abzuweichen. 295

Überdies zieht die Klägerin mit ihrem Vorhalt, das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten beruhe nicht auf Realdaten und es werde schon im Ansatz nicht dargelegt, inwieweit der zugrunde gelegte Faktor für die Ermittlung der Anzahl derjenigen Mobilfunkstandorte geeignet ist, die zur Erfüllung der verkehrswegebezogenen Versorgungsaufgaben der Präsidentenkammerentscheidung notwendig sind, das betreffende Gutachten nicht hinreichend in Zweifel. Ausgehend von den vorstehenden Maßstäben folgen namentlich allein aus dem Vorwurf einer nach Auffassung der Klägerin nicht ausreichenden Darlegung der Eignung des in dem von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachten verwendeten Faktors keine beachtlichen Defizite des betreffenden Sachverständigengutachtens. 296

Schließlich rechtfertigt auch der Umstand, dass die Beklagte im vorliegenden Verfahren auf eine Fassung des von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachtens Bezug genommen hat, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthält, nicht den Vorwurf der Klägerin, dass unterschiedliche Fassungen des betreffenden Sachverständigengutachtens existierten und es „keinen eindeutigen finalen Erkenntnisstand“ der Bundesnetzagentur gebe. Es entspricht ständiger, von der Klägerin selbst geübter Praxis, dass der Bundesnetzagentur im Verwaltungsverfahren Dokumente in regelmäßig zwei Fassungen zugänglich gemacht werden. In der Tat werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dabei in einer der betreffenden Fassungen überwiegend geschwärzt. Dass die Fassung des von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachtens, die die 297

Bundesnetzagentur dem Verwaltungsvorgang entnommen hat, weil diese Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthält, zusätzliche Seiten und Abbildungen aufweist, lässt sich allerdings schon dadurch erklären, dass in der im Verwaltungsvorgang enthaltenen Fassung des betreffenden Sachverständigengutachtens keine Schwärzungen, sondern vielmehr Streichungen vorgenommen wurden. Für den Vorwurf eines nicht „finalen Erkenntnisstand[es]“ der Bundesnetzagentur fehlt es hingegen an Anhaltspunkten.	300
(2) Der Umstand, dass das von der Klägerin vorgelegte Sachverständigengutachten zu einem anderen Ergebnis gelangt als das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten, hindert das Gericht ebenfalls nicht daran, seiner Entscheidung dieses Sachverständigengutachten zugrunde zu legen.	301
(a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist für die Frage nach der Notwendigkeit weiterer Beweiserhebung nicht entscheidend, ob andere Sachverständige zu widersprechenden Ergebnissen kommen können oder bereits gekommen sind. Maßgebend ist vielmehr allein, ob sich das Gericht daran gehindert sehen muss, dem seiner Entscheidung tatsächlich zugrunde gelegten Sachverständigengutachten zu folgen. Das ist nur dann der Fall, wenn sich das Gericht wegen der Schwierigkeit der begutachteten Sachfragen nicht selbst ein Urteil bilden kann, welchem Sachverständigengutachten es sich anschließen soll, oder wenn ein abweichendes Sachverständigengutachten ergibt, dass andere sachverständige Äußerungen erhebliche Mängel im obigen Sinne aufweisen.	302
BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 1968 – VIII C 29.67 –, juris (Rn. 28 f.).	303
Wie gezeigt legt das von der Klägerin vorgelegte Sachverständigengutachten relevante Mängel des von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachtens nicht dar.	304
(b) Des Weiteren ist dem Gericht vorliegend eine Urteilsbildung deswegen möglich, weil das von der Klägerin eingeholte Sachverständigengutachten von unzutreffenden sachlichen Voraussetzungen ausgeht und aus diesem Grund für die Überzeugungsbildung des Gerichts ungeeignet ist mit der Folge, dass das Gericht seine Prüfung auf der Grundlage des von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachtens vornehmen kann. Denn das von der Klägerin vorgelegte Sachverständigengutachten berücksichtigt erklärtermaßen lediglich den Ausbau des Mobilfunknetzes der Klägerin in Bayern. Unberücksichtigt bleibt demzufolge, dass die Präsidentenkammerentscheidung in Ziffer III.4.5 bis 8 ihres Tenors eine Anrechnung der Versorgung durch die jeweils anderen Mobilfunknetzbetreiber vorsieht. Dem kann die Klägerin nicht mit Erfolg entgegenhalten, dass der Versorgungsgrad entlang der Verkehrswege, der durch sie allein erreicht werde, stets nahe an dem Versorgungsgrad liege, den alle Mobilfunknetzbetreiber gemeinsam erreichen. Zutreffend erkennt die Klägerin, dass es gerade entlang der Verkehrswege Bereiche ergibt, in denen die anderen Mobilfunknetzbetreiber, nicht aber die Klägerin ihre Mobilfunknetze ausgebaut haben.	305
Siehe dazu umlaut F.GmbH/E. GmbH, Abschlussbericht zur Versorgungs- und Kostenstudie Mobilfunk für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur der umlaut F.GmbH und der E.GmbH vom 14. November 2019, S. 16 ff.	306
Dies lässt das von der Klägerin vorgelegte Sachverständigengutachten in unzulässiger Weise außer Betracht. Die Klägerin vermag sich insoweit nicht darauf zu berufen, dass es sich um zu vernachlässigende Bereiche handelt. Denn die Bereiche, in denen keiner der Mobilfunknetzbetreiber sein Mobilfunknetz ausgebaut hat, sind signifikant kleiner als diejenigen Bereiche, in denen die Klägerin ihr Mobilfunknetz nicht ausgebaut hat. So werden im Mobilfunknetz der Klägerin beispielsweise 97 Prozent der Bundesstraßen mit LTE versorgt. Die Mobilfunknetze aller Mobilfunknetzbetreiber versorgen demgegenüber bereits 98,8 Prozent der Bundesstraßen mit LTE.	307
umlaut F.GmbH/E. GmbH, Abschlussbericht zur Versorgungs- und Kostenstudie Mobilfunk für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur der umlaut F.GmbH und der E.GmbH vom 14. November 2019, S. 20.	308
Die Größe des von Ziffer III.4.5 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung betroffenen Bereichs verringert sich im Falle der Klägerin unter Berücksichtigung der Mobilfunknetze aller	

Mobilfunknetzbetreiber folglich um mehr als die Hälfte. Dies veranschaulicht, dass das von der Klägerin vorgelegte Sachverständigengutachten erkennbar von unzutreffenden sachlichen Voraussetzungen ausgeht und aus diesem Grund für die Überzeugungsbildung des Gerichts ungeeignet ist. 309

Des Weiteren geht das von der Klägerin vorgelegte Sachverständigengutachten ausweislich seiner Angaben zur „[g]rundsätzliche[n] Vorgehensweise zur Ermittlung der Versorgung“ davon aus, dass Bayern im Hinblick auf die Mobilfunkversorgung repräsentativ für das gesamte Bundesgebiet ist (und deswegen die Ergebnisse des auf Bayern bezogenen Sachverständigengutachtens auf das gesamte Bundesgebiet hochgerechnet werden können). Namentlich die Anzahl der in Bayern durch die Klägerin aufgebauten LTE-Basisstationen wurde ausgehend davon der Begutachtung zugrunde gelegt, wobei deren Standorte anhand von Daten ermittelt wurden, die die Klägerin bereitgestellt hat. 310

Unabhängig davon, wie die Vorgehensweise einer Hochrechnung der für Bayern ermittelten Ergebnisse auf das gesamte Bundesgebiet im Grundsatz zu bewerten ist, geht das von der Klägerin vorgelegte Sachverständigengutachten auch insoweit von unzutreffenden sachlichen Voraussetzungen jedenfalls deswegen aus, weil die Standorte der in Bayern errichteten LTE-Basisstationen keinen Rückschluss auf deren Standorte im übrigen Bundesgebiet zulassen. Inwieweit im gesamten Bundesgebiet die bereits errichteten LTE-Basisstationen die in der Präsidentenkammerentscheidung in Bezug genommenen Verkehrswege bereits versorgen, bleibt mithin anders als in dem von der Bundesnetzagentur eingeholten Sachverständigengutachten, das diesbezüglich auf Daten zur LTE-Verfügbarkeit und eine konkrete Zahl von Streckenkilometern Bezug nimmt, unberücksichtigt. Dass das von der Klägerin vorgelegte Sachverständigengutachten diesem Umstand anderweitig Rechnung getragen hat, ist nicht ersichtlich. Namentlich der im Rahmen der Hochrechnung verwendete Faktor nimmt insbesondere auf die Lage der zur versorgenden Verkehrswege im Verhältnis zu den bestehenden Mobilfunkstandorten keine Rücksicht. 311

Nach alledem kann das Gericht im vorliegenden Verfahren seiner Entscheidung das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten betreffend die Kosten einer Umsetzung der in Ziffer III.4.3 bis 11 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung auferlegten Versorgungsverpflichtungen zugrunde legen. 312

(c) Zugleich durfte das Gericht auch die von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung vom 8. November 2019 und vom 17. Februar 2020 gestellten Beweisanträge ablehnen. 313

Der in der mündlichen Verhandlung vom 8. November 2019 gestellte Beweisantrag war bereits deswegen abzulehnen, weil es insoweit an der Behauptung einer bestimmten Tatsache fehlt. Allgemein zu diesem Erfordernis Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 86, Rn. 18a. 314

Der von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung vom 17. Februar 2020 gestellte Beweisantrag war ebenfalls abzulehnen. Denn nach dem Vorstehenden wird dem Gericht namentlich durch das von der Bundesnetzagentur eingeholte Sachverständigengutachten betreffend die Kosten einer Umsetzung der in Ziffer III.4.3 bis 11 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung auferlegten Versorgungsverpflichtungen die erforderliche Sachkunde vermittelt und die Bildung der für die Entscheidung notwendigen Überzeugung ermöglicht. 315

Das Gericht war auch nicht gehalten, über die auf Antrag der Klägerin gemäß § 105 VwGO in Verbindung mit § 160 Abs. 4 Satz 1 ZPO in die Sitzungsniederschrift aufgenommene Begründung der Ablehnung des Beweisantrages hinaus weitere Ausführungen zu machen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (die das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen rezipiert) muss aus dem einen Beweisantrag ablehnenden Beschluss für die Beteiligten eindeutig zu ersehen sein, aus welchen Erwägungen das Gericht den Antrag ablehnt. Denn die Regelung des § 86 Abs. 2 VwGO verfolgt das Ziel, dass die Beteiligten sich nach der 316



Entscheidung über einen Beweisantrag auf die dadurch gegebene neue Prozesssituation einstellen und neue Tatsachen vortragen und Anträge stellen können.	317
Grundlegend BVerwG, Urteil vom 23. Juni 1961 – IV C 308.60 –, BVerwGE 12, 268 (269 f.).	318
Ebenso entspricht es ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass das Gericht im Falle der Ablehnung eines Beweisantrages seine Rechtsauffassung in der mündlichen Verhandlung nicht im Einzelnen darlegen muss. Namentlich die Würdigung von Sachverständigengutachten kann das Gericht den schriftlichen Urteilsgründen vorbehalten. Etwas anderes gilt nur, soweit die Beteiligten mit der Rechtsauffassung und der Würdigung der Gutachten nicht zu rechnen brauchen.	319
Zusammenfassend etwa BVerwG, Beschluss vom 14. April 2011 – 4 B 77.09 –, juris (Rn. 90).	320
Ausgehend davon musste das Gericht in der mündlichen Verhandlung insbesondere nicht darlegen, dass es das von der Klägerin vorgelegte Sachverständigengutachten für defizitär hält. Es war vielmehr ausreichend, dass das Gericht im Rahmen der Ablehnung des von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung vom 17. Februar 2020 gestellten Beweisantrages auf die diesbezüglich in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten Maßstäbe hingewiesen und in Ansehung der umfänglichen Würdigung des von der Bundesnetzagentur und des von der Klägerin vorgelegten Sachverständigengutachtens durch die Beteiligten den Beweisantrag mit der Begründung abgelehnt hat, dass es ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Urteilsbildung trotz der voneinander abweichenden Ergebnisse der betreffenden Sachverständigengutachten für möglich hält. Auch ist gerade mit Blick auf die Würdigung der betreffenden Sachverständigengutachten durch die Beteiligten nicht ersichtlich, dass die Klägerin mit einer Urteilsbildung im vorstehenden Sinne nicht zu rechnen brauchte. Schließlich geht auch die Rüge der Klägerin fehl, dem Gericht sei eine Urteilsbildung deswegen nicht möglich, weil Gegenstand der Urteilsbildung „schwierige Fragen der Netzplanung und der Nachrichtentechnik“ sind. Das Gericht beschränkt sich – wie gezeigt – im Rahmen seiner Urteilsbildung auf die Feststellung, dass das von der Klägerin eingeholte Sachverständigengutachten von unzutreffenden sachlichen Voraussetzungen ausgeht und aus diesem Grund für die Überzeugungsbildung des Gerichts ungeeignet ist. Gerade diese Feststellung obliegt dem Gericht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.	321
(3) Der Vorwurf, dass die Bundesnetzagentur mit Blick auf Ziffer III.4.3 bis 11 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung den erheblichen Sachverhalt unzutreffend in den Blick genommen hat, ist überdies auch unabhängig vom Vorbringen der Klägerin nicht gerechtfertigt. Denn zumindest im Ergebnis sind diesbezügliche Defizite nicht ersichtlich.	322
5. Namentlich im Hinblick auf Ziffer III.4.3 bis 11 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung hat die Bundesnetzagentur bei der eigentlichen Bewertung im Hinblick auf die in § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG ausdrücklich hervorgehobenen Kriterien auch widerspruchsfrei und plausibel argumentiert und insbesondere das Willkürverbot nicht verletzt.	323
a) Soweit die Klägerin (ebenfalls im hier zugrundeliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes) angemerkt hat, dass unberücksichtigt geblieben ist, dass am zwischenzeitlich durchgeführten Vergabeverfahren neben den bisherigen Mobilfunknetzbetreibern ein weiterer Teilnehmer als Neueinsteiger teilgenommen hat, rechtfertigt dies keine abweichende Einschätzung. Die Bundesnetzagentur hat die Präsidentenkammerentscheidung – wie gezeigt – auf die Annahme gestützt, dass die Kosten einer Umsetzung der darin enthaltenen Versorgungsaufgaben den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen nicht übersteigen. Dieser Annahme hat sie zum einen die von ihr eingeholten Sachverständigengutachten zugrunde gelegt; zum anderen hat sie den Ansatz des von ihr eingeholten Sachverständigengutachtens betreffend die Kosten einer Umsetzung der in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Versorgungsaufgaben übernommen, dass Wert und Kosten dergestalt ins Verhältnis zu setzten sind, dass der Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen für jeden Mobilfunknetzbetreiber ein Drittel des Gesamtwertes beträgt und dieser Wert nicht durch die betreffenden Kosten überstiegen wird.	324
	325

In rechtlicher Hinsicht betrifft dieses Vorgehen der Bundesnetzagentur zunächst nicht den Bereich der Sachverhaltsermittlung; dazu zählt lediglich die Ermittlung des Wertes der zur Vergabe gestellten Frequenzen sowie der Kosten einer Umsetzung der in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Versorgungsaufgaben. Die daran anschließende Bewertung, ob die Kosten den Wert übersteigen, betrifft demgegenüber die Frage nach der Zumutbarkeit der Auferlegung der betreffenden Versorgungsaufgaben. Maßgeblich ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts insoweit – wie gezeigt – lediglich, ob die Bundesnetzagentur widerspruchsfrei und plausibel argumentiert und insbesondere das Willkürverbot nicht verletzt hat. 326

Ausgehend davon erweist sich die Präsidentenkammerentscheidung insbesondere gemessen am Maßstab der Plausibilität nicht als fehlerhaft. Dass die Bundesnetzagentur im Hinblick auf den Wert der zur Vergabe gestellten Frequenzen für die einzelnen Mobilfunknetzbetreiber nur die bisherigen Mobilfunknetzbetreiber, nicht aber den Neueinsteiger in den Blick genommen hat, ist (noch) plausibel. Jede Betrachtung des Wertes der zur Vergabe gestellten Frequenzen für die einzelnen Mobilfunknetzbetreiber setzt voraus, dass eine Aufteilung des Gesamtwertes der zur Vergabe gestellten Frequenzen erfolgt. Weder ist insoweit zu beanstanden, dass die Bundesnetzagentur die bisherigen Mobilfunknetzbetreiber gleichermaßen berücksichtigt hat, noch kann der Vorwurf erhoben werden, dass sie zu Unrecht nur die bisherigen Mobilfunknetzbetreiber, nicht aber den Neueinsteiger in den Blick genommen hat. Denn ersichtlich ist es der Bundesnetzagentur weder möglich, vor einer Entscheidung über die Zulassung zum Vergabeverfahren im Sinne des § 61 Abs. 4 Satz 4 TKG mit Gewissheit die Anzahl der Teilnehmer an dem betreffenden Vergabeverfahren abzusehen, noch kann sie vor dessen Durchführung das Ergebnis des Vergabeverfahrens vorhersehen. Unter den hier gegebenen Umständen war es demnach (noch) plausibel, insbesondere nur die bisherigen Mobilfunknetzbetreiber, nicht aber den Neueinsteiger in den Blick zu nehmen. Vor diesem Hintergrund bedarf keiner Entscheidung, ob das im Einzelnen nicht substantiierte und auch nicht sachverständig belegte Vorbringen der Beklagten zutrifft, dass im Falle einer Berücksichtigung des Neueinsteigers ein höherer Gesamtwert der zur Vergabe gestellten Frequenzen zugrunde gelegt werden müsse. 327

b) Darüber hinaus kann – anders als die Klägerin in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat – der Bundesnetzagentur eine widersprüchliche Argumentation nicht deswegen vorgeworfen werden, weil das von ihr eingeholte Sachverständigengutachten die Kosten einer Umsetzung der in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Versorgungsaufgaben ohne Rücksicht auf die Anrechnung auch des zukünftigen Ausbaus der Mobilfunknetze der jeweils anderen Mobilfunknetzbetreiber ermittelt hat. Das betreffende Sachverständigengutachten führt lediglich aus: „Die Anrechnung einer Versorgung durch andere Mobilfunknetzbetreiber sowie die erweiterten Kooperationsmöglichkeiten ermöglichen es, dass nicht jeder Mobilfunknetzbetreiber sämtliche Auflagen allein durch den physischen Ausbau seines eigenen Netzes erfüllen muss.“ 328

E. , Versorgungsaufgaben und Investitionen in den Netzaufbau (LTE/5G), 22. November 2018, S. 17. 329

Warum dies oder die Bezugnahme der Präsidentenkammerentscheidung darauf, dass „den [...] Versorgungsaufgaben in ihrer Gesamtheit Kostenabschätzungen zugrunde[liegen], um die Verhältnismäßigkeit zu wahren“, 330

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 255, 331

widersprüchlich sein sollte, ist unerfindlich. 332

6. a) Mit Blick auf Ziffer III.4.3 bis 11 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung ist die Bundesnetzagentur ferner auch von einem richtigen Verständnis der gesetzlichen Begriffe ausgegangen. Versorgungsverpflichtungen nach § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG müssen – wie gezeigt – zumutbar sein. Soweit die Klägerin ihren Vorwurf eines unzutreffenden Verständnisses der 332

gesetzlichen Begriffe darauf stützt, dass die Kosten einer Umsetzung der in der 333  
Präsidentenkammerentscheidung auferlegten Versorgungsverpflichtungen den Wert der zur Vergabe  
gestellten Frequenzen übersteigen, geht dies fehl. Nach dem Vorstehenden wird (auch) ein  
fehlerhaftes Verständnis der gesetzlichen Begriffe nämlich nicht bereits dadurch belegt, dass das  
von der Klägerin eingeholte Sachverständigengutachten zu anderen Ergebnissen im Hinblick auf  
die mit der Umsetzung der auferlegten Versorgungsverpflichtungen verbundenen Kosten gelangt.

b) Die Bundesnetzagentur ist des Weiteren auch mit Blick auf Ziffer III.4.15 bis 17 des 334  
Tenors der Präsidentenkammerentscheidung von einem richtigen Verständnis der gesetzlichen  
Begriffe ausgegangen.

aa) Etwas anderes ergibt sich zunächst nicht daraus, dass es nach der Rechtsauffassung der 335  
Klägerin für die Auferlegung der in Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der  
Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Verhandlungsgebote an einer  
Ermächtigungsgrundlage fehlt. Das Gericht hat in seinen die Präsidentenkammerentscheidung  
betreffenden Eilentscheidungen ausgeführt, dass die Verhandlungsgebote gemäß Ziffer III.4.15 bis  
17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung ihre Ermächtigungsgrundlage in § 61 Abs. 3  
Satz 2 Nr. 4 TKG finden, da es sich bei diesen Verhandlungsgeboten ebenfalls um  
Frequenznutzungsbestimmungen handelt.

VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 217 ff.); und – 9 L 336  
300/19 –, nrwe.de (Rn. 186 ff.).

Auch hieran hält das Gericht im vorliegenden Verfahren fest. 337

(1) Soweit die Klägerin dem zugrunde liegenden Gesetzesverständnis des Gerichts, wonach 338  
Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG grundsätzlich solche  
Vorgaben enthalten können, die auch zum Gegenstand von Inhaltsbestimmungen nach § 60 Abs. 1  
Satz 1 TKG oder Nebenbestimmungen gemäß § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gemacht werden können,  
VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 30); und – 9 L 339  
300/19 –, nrwe.de (Rn. 46),

entgegenhält, dass zwischen § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG und § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG 340  
qualitative Unterschiede bestünden und nicht jede Vorgabe, die zum Gegenstand von  
Inhaltsbestimmungen im Sinne von § 60 Abs. 1 Satz 2 TKG und Nebenbestimmungen nach § 60  
Abs. 2 Satz 1 TKG gemacht werden könne, auch Gegenstand von Frequenznutzungsbestimmungen  
nach § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG sein dürfe, was insbesondere in Bezug auf Regelungen  
zugunsten Drittbetroffener gelte, führt dies nicht zu einer anderen Bewertung.

Zum einen ist das Gericht – unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des 341  
Bundesverwaltungsgerichts – davon ausgegangen, dass dem auf eine Bestenauslese gerichteten  
Zweck des Vergabeverfahrens im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 1 TKG entsprechend Gegenstand und  
Reichweite der nach § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG zu treffenden Festlegungen begrenzt sind, gleichwohl  
aber die in § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG normierte Befugnis zur Bestimmung des  
Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung zum Ausdruck bringt, dass der Gedanke der  
Bestenauslese nicht etwa solche Frequenznutzungsbestimmungen ausschließt, die öffentliche  
Interessen betreffen.

VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 64, 265); und – 9 L 342  
300/19 –, nrwe.de (Rn. 76, 234).

Es trifft daher schon nicht zu, dass nach der Rechtsprechung des Gerichts jede Vorgabe, die 343  
zum Gegenstand von Inhaltsbestimmungen im Sinne von § 60 Abs. 1 Satz 2 TKG und  
Nebenbestimmungen nach § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gemacht werden kann, auch Gegenstand von  
Frequenznutzungsbestimmungen nach § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG sein kann. Zum anderen muss  
– worauf das Gericht ebenfalls in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden  
Eilentscheidungen ausdrücklich hingewiesen hat,

VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 24); und – 9 L 344  
300/19 –, nrwe.de (Rn. 40),– der Begriff der Frequenznutzungsbestimmungen grundsätzlich  
solchen Vorgaben, die zum Gegenstand von Inhaltsbestimmungen im Sinne von § 60 Abs.  
1 Satz 2 TKG und Nebenbestimmungen nach § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gemacht werden

können, schon deswegen zugänglich sein, weil im Falle eines Vergabeverfahrens nach §§ 55 Abs. 10 Satz 1, 61 Abs. 1 Satz 1 TKG potenzielle Interessenten schon vor der Teilnahme an einem Vergabeverfahren möglichst präzise erkennen können sollen, welchen Inhalt eine Frequenzzuteilung besitzen wird, insbesondere welche Verpflichtungen für den Zuteilungsinhaber damit verbunden sind.

345

Siehe auch BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2015 – 1 BvR 2553/11 –, juris (Rn. 22): „Ein Telekommunikationsanbieter erwirbt Nutzungsrechte in Kenntnis dieser besonderen Versorgungspflichten, kann die mit dem Erwerb einhergehenden Belastungen also in seinem Geschäftskonzept berücksichtigen, insbesondere seine Kalkulation darauf ausrichten und zudem – vor Erwerb eines Nutzungsrechts – prüfen, ob er die mit dem Erwerb verbundenen Verpflichtungen und Belastungen tragen kann.“

346

Anders als die Klägerin meint, steht die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dem nicht entgegen. Das Bundesverwaltungsgericht hat zur Systematik der Vorschriften der Frequenzverwaltung ausgeführt:

347

Den Belangen der durch die spätere Frequenznutzung betroffenen Dritten ist auf der Entscheidungsebene der Frequenzzuteilung Rechnung zu tragen, da gemäß § 61 Abs. 1 Satz 3 TKG die Zuteilung der Frequenzen nach § 55 TKG erfolgt, nachdem das Vergabeverfahren nach § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG durchgeführt worden ist. Unabhängig von der vorherigen Durchführung des Vergabeverfahrens müssen demnach in jedem Fall die in § 55 TKG normierten Voraussetzungen, zu denen insbesondere die Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen (§ 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 TKG) und die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung (§ 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 TKG) gehören, gegeben sein, bevor Frequenzen zugeteilt werden. Der Berücksichtigung der Belange Dritter im Rahmen des Zuteilungsverfahrens steht aus systematischer Sicht nicht § 60 Abs. 2 Satz 2 TKG entgegen; denn die dort geregelte Möglichkeit einer nachträglichen Änderung von Art und Umfang der Frequenznutzung bezieht sich nur auf solche Fälle, in denen nach der Frequenzzuteilung bestimmte Feststellungen getroffen werden. Geht es demgegenüber um solche Änderungen der Frequenznutzungsbestimmungen, die sich zwar nach dem Wirksamwerden der Vergabeanordnung, aber vor dem Erlass der Frequenzzuteilungen ergeben und deshalb zusätzliche Vorgaben bei der erstmaligen Ausgestaltung der jeweiligen Frequenzzuteilungen nach § 55 TKG ermöglichen sollen, kommt die Vorschrift nicht zur Anwendung. Soweit § 61 Abs. 6 TKG bestimmt, dass Verpflichtungen, die Antragsteller im Laufe eines Versteigerungs- oder Ausschreibungsverfahrens eingegangen sind, Bestandteile der Frequenzzuteilung werden, ist zwar von einer unmittelbaren rechtsgestaltenden Wirkung der gemäß § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG festgelegten Vergabebedingungen für die spätere Frequenznutzung der erfolgreichen Bieter auszugehen. Diese rechtsgestaltende Wirkung besteht jedoch nur in dem Umfang, in dem die Bundesnetzagentur von ihrer gesetzlichen Befugnis, vor Durchführung eines Vergabeverfahrens bestimmte Festlegungen zu treffen, tatsächlich Gebrauch macht.

348

BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 31).

349

Auf den Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes der erfolgreichen Bieter lässt sich die Annahme einer Regelungswirkung der nach § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG festzulegenden Frequenznutzungsbestimmungen gegenüber Drittbetroffenen ebenfalls nicht stützen. Hinsichtlich derjenigen Festlegungen, die den Schutz betroffener Dritter vor Störungen durch die Nutzung der zu vergebenden Frequenzen angehen, besteht keine tatsächliche Grundlage für ein Vertrauen darauf, dass die Frequenzzuteilung ohne die Auferlegung weiterer Schutzvorkehrungen erfolgt. Das Risiko, dass sich die erfolgreichen Bieter im späteren Frequenzzuteilungsverfahren auf Vertrauensschutz berufen, falls die ersteigerten Frequenzen infolge der nachträglichen Anordnungen von Schutzmaßnahmen durch die Bundesnetzagentur nicht so genutzt werden könnten wie ursprünglich beabsichtigt, betrifft ausschließlich das Verhältnis zwischen den erfolgreichen Bietern und der Bundesnetzagentur. Es kann keinen Ausschluss von Einwendungen Dritter, die Beeinträchtigungen durch die Frequenznutzung geltend machen, im Rahmen des nachfolgenden Verfahrens über die Frequenzzuteilung rechtfertigen.

350

BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 34). 351  
Aus dieser Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgt, dass den Belangen der 352  
durch die spätere Frequenznutzung betroffenen Dritten auf der Entscheidungsebene der  
Frequenzzuteilung Rechnung zu tragen ist. Dies steht – anders als die Klägerin meint – der  
Annahme des Gerichts, dass Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4  
TKG solche Vorgaben enthalten können, die auch zum Gegenstand von Inhaltsbestimmungen nach  
§ 60 Abs. 1 Satz 1 TKG oder Nebenbestimmungen gemäß § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gemacht werden  
können, indes nicht entgegen. Denn ausdrücklich hat das Bundesverwaltungsgericht zur  
Begründung seiner Rechtsprechung auch ausgeführt, dass § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG als  
möglichen Inhalt der Frequenznutzungsbestimmungen lediglich den Versorgungsgrad bei der  
Frequenznutzung und seine zeitliche Umsetzung benennt und es sich hierbei um Gesichtspunkte  
handelt, die ausschließlich öffentliche Interessen wie die Verwirklichung des gesetzlichen Zwecks,  
flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten (§ 1 TKG) sowie  
das Regulierungsziel der Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen auf dem  
Gebiet der Telekommunikation nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG betreffen.

BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 30). 353  
Ermächtigt § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG nach der Rechtsprechung des 354  
Bundesverwaltungsgerichts aber zum Erlass von Frequenznutzungsbestimmungen, die öffentliche  
Interessen betreffen, vermag das Gericht einen Widerspruch zwischen seiner Sichtweise, dass  
Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG grundsätzlich solche  
Vorgaben enthalten können, die auch zum Gegenstand von Inhaltsbestimmungen nach § 60 Abs. 1  
Satz 1 TKG oder Nebenbestimmungen gemäß § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG gemacht werden können,  
und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht zu erblicken.

(2) Mit der Annahme, dass die Verhandlungsgebote nach Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors 355  
der Präsidentenkammerentscheidung ihre Ermächtigungsgrundlage in § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG  
finden, hat das Gericht demzufolge – wie gezeigt – auch weder in unzulässiger Weise einen  
diesbezüglichen Austausch der Ermächtigungsgrundlage vorgenommen, noch kann sich die  
Klägerin im vorliegenden Zusammenhang mit Erfolg auf die Rechtsprechung des  
Bundesverwaltungsgerichts stützen, wonach Belange Drittbetroffener nicht Bestandteil des  
Entscheidungsprogramms des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG sind.

BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 30 f., 37 f.); das Gericht 356  
hat dazu in seinen bisherigen Urteilen betreffend die Präsidentenkammerentscheidung ausgeführt,  
dass es dieser Rechtsprechung eine Beschränkung auf die konkret entschiedene Fallkonstellation  
nicht zu entnehmen vermag, siehe VG Köln, Urteile vom 3. Juli 2019 – 9 K 8489/18 –, nrwe.de  
(Rn. 99); – 9 K 8490/18 –, nrwe.de (Rn. 89); – 9 K 8491/18 –, nrwe.de (Rn. 89); und – 9 K 8492/18  
–, nrwe.de (Rn. 89).

Soweit die Klägerin dazu ausführt, dass insbesondere das Verhandlungsgebot in Ziffer 357  
III.4.15 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung die Belange der darin begünstigten Dritten  
betreffe und dahingehende Regelungen allein im Rahmen der Frequenzzuteilung nach § 60 Abs. 2  
Satz 1 TKG getroffen werden könnten, geht dies fehl. Denn in der Rechtsprechung des  
Bundesverwaltungsgerichts ist – wie gezeigt – geklärt, dass § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG solche  
Frequenznutzungsbestimmungen zulässt, die öffentliche Interessen betreffen. Dass vorliegend  
namentlich Ziffer III.4.15 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung öffentlichen Interessen  
zu dienen bestimmt ist, vermag die Klägerin nicht damit in Abrede zu stellen, dass die Begründung  
der Präsidentenkammerentscheidung insbesondere auf die „Wettbewerbsfähigkeit der unabhängigen  
Diensteanbieter“, deren „Rechts- und Planungssicherheit“ und einen schonenden Ausgleich  
zwischen den „grundrechtlich geschützten Interessen der Zuteilungsinhaber auf der einen sowie der  
Diensteanbieter auf der anderen Seite“ Bezug nimmt.

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und  
Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die

Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 521, 533, 537.	358
Denn die betreffenden Ausführungen stehen in ausdrücklichem Zusammenhang mit der Annahme der Bundesnetzagentur, insbesondere das in Ziffer III.4.15 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung enthaltene Verhandlungsgebot fördere eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung sowie die Realisierung der weiteren in § 2 TKG genannten Regulierungsziele,	359
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 508,	360
namentlich die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG.	361
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 515.	362
Entgegen der Auffassung der Klägerin hat die Bundesnetzagentur insbesondere mit dem Verhandlungsgebot nach Ziffer III.4.15 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung mithin nicht in unzulässiger Weise den Belangen Drittbetroffener, sondern in – grundsätzlich – zulässiger Weise öffentlichen Interessen Rechnung getragen.	363
Dass die Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit dem Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG auch auf die Rechtspositionen vornehmlich der Diensteanbieter (im Allgemeinen) Bezug nimmt, steht dem nicht entgegen. Ersichtlich hat die Bundesnetzagentur dadurch Ziffer III.4.15 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung nämlich keinen Bedeutungsgehalt dergestalt beigemessen, dass das darin enthaltene Verhandlungsgebot der Durchsetzung von Belangen (einzelner) Telekommunikationsunternehmen, die sich nicht um die Zuteilung der zur Vergabe gestellten Frequenzen bewerben, dient.	364
(3) Dass die Bundesnetzagentur Ziffer III.4.15 und 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung nicht nur auf die Ermächtigungsgrundlage des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG stützen konnte, sondern auch in rechtlich nicht zu beanstandender Weise das Vorliegen der Voraussetzungen von § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG in Verbindung mit § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG bejaht hat, hat das Gericht ebenfalls bereits in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilentscheidungen angenommen.	365
VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 297 ff.); und – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 315 ff.).	366
Das vorliegende Verfahren gibt keinen Anlass, von dieser Auffassung Abstand zu nehmen.	367
Soweit die Klägerin der Bundesnetzagentur vorwirft, in unzulässiger Weise eine „Frequenzoptimierung“ zu verlangen, lässt sie zu Unrecht unberücksichtigt, dass § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG nicht nur auf die Sicherung einer effizienten und störungsfreien Nutzung der Frequenzen, sondern auch der weiteren in § 2 TKG genannten Regulierungsziele abzielt, womit ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs dem Umstand Rechnung getragen werden sollte, dass es Aufgabe der Bundesnetzagentur ist, sämtliche Regulierungsziele sicherzustellen, weswegen ihr auch im Bereich der Frequenzregulierung entsprechende Befugnisse zustehen müssen.	368
BT-Drs. 17/5707, S. 74.	369
Aus europäischem Unionsrecht folgt entgegen der Auffassung der Klägerin überdies deswegen nichts anderes, weil erstens nach Teil B des Anhangs der Richtlinie 2002/20/EG Frequenznutzungsrechte nicht nur an Bedingungen zur effektiven und effizienten Frequenznutzung	

geknüpft werden können, sondern auch Verpflichtungen auferlegt werden dürfen, die das Unternehmen, das die Nutzungsrechte erwirbt, im Laufe eines auf Wettbewerb oder auf Vergleich beruhenden Auswahlverfahrens eingegangen ist. Diese Voraussetzungen sind – wie noch zu zeigen sein wird – hier erfüllt. Zweitens trägt auch Erwägungsgrund 36 der Richtlinie 2009/140/EG nicht den von der Klägerin erhobenen Vorwurf, weil die dortigen Ausführungen ersichtlich auf die Regelung des Art. 9 Abs. 4 UAbs. 2 der Richtlinie 2002/21/EG bezogen sind. 370

(4) Schließlich fehlt es im Hinblick auf Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung nicht deswegen an einer Ermächtigungsgrundlage, weil sich die Bundesnetzagentur in diesem Zusammenhang eine Schiedsrichterrolle beimisst. 371

Zur Schiedsrichterrolle der Bundesnetzagentur hat das Gericht in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilentscheidungen ausgeführt, dass sich zum einen aus den diesbezüglichen Ausführungen der Bundesnetzagentur keine Anhaltspunkte für eine Unbestimmtheit der Verhandlungsgebote nach Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung ergeben, 372

VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 310 ff.), 373

und zum anderen ein fehlerhaftes Verständnis der gesetzlichen Begriffe nicht daraus hergeleitet werden kann, dass die Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit der von ihr in Anspruch genommenen Schiedsrichterrolle nicht auf § 133 TKG Bezug genommen hat. 374

VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 306 ff.). 375

Anlass zu Ausführungen dazu, ob die Inanspruchnahme einer Schiedsrichterrolle durch die Bundesnetzagentur eine Ermächtigungsgrundlage erfordert und die Bundesnetzagentur über eine solche verfügt, gaben die die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nicht. 376

Soweit die Klägerin im vorliegenden Verfahren nunmehr das Fehlen einer diesbezüglichen Ermächtigungsgrundlage rügt, verhilft dies ihrer Klage nicht zum Erfolg. 377

Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist – wie gezeigt – entsprechend den zu den §§ 133, 157 BGB entwickelten Regeln zu ermitteln, wobei der objektiv erklärte Wille maßgebend ist, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte. Ausgehend von diesem Maßstab erweist sich (auch) die von der Bundesnetzagentur reklamierte Schiedsrichterrolle namentlich nicht als Regelung im Sinne von § 35 VwVfG. 378

Die Schiedsrichterrolle der Bundesnetzagentur wird schon nicht im Tenor der Präsidentenkammerentscheidung erwähnt. Ferner gibt auch deren Begründung nichts für die Annahme her, dass sich die Bundesnetzagentur eine Schiedsrichterrolle regelnd im Sinne des § 35 VwVfG zuschreiben will. Denn in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung nimmt die Bundesnetzagentur vornehmlich auf Befugnisse Bezug, die das Telekommunikationsgesetz ihr ohnehin einräumt. Ausgehend davon bringt sie zum Ausdruck, dass sie sich ermächtigt sieht, diese auch zur Durchsetzung der in Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung zur Anwendung zu bringen. 379

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 505 f. 380

Vor diesem Hintergrund kann der in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltene Hinweis darauf, dass „aus dem Verhandlungsgebot [...] für die Bundesnetzagentur auch die Befugnis [folgt], in Fällen von Verstößen hiergegen zum Schutz des Wettbewerbs einzugreifen, also eine ‚Schiedsrichterrolle‘ auszuüben, 381

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 503, 382

nicht dahingehend verstanden werden, dass diese Schiedsrichterrolle unabhängig von den 383  
ihr im Telekommunikationsgesetz eingeräumten Befugnissen zum Handeln berechtigten soll.  
Nichts anderes ergibt sich auch daraus, dass die Bundesnetzagentur im Rahmen der 384  
Ausübung der von ihr beanspruchten Schiedsrichterrolle eine umfassende Interessenabwägung für  
erforderlich hält.

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, 385  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und  
Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die  
Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2  
GHz und 3,6 GHz, Rn. 503.

Denn die von der Bundesnetzagentur genannten Befugnisse, die das 386  
Telekommunikationsgesetz ihr einräumt, stellen ein Handeln in ihr Ermessen.  
Demzufolge ist in der Inanspruchnahme einer Schiedsrichterrolle namentlich eine Regelung 387  
im Sinne des § 35 VwVfG nicht zu erblicken, weswegen es diesbezüglich einer  
Ermächtigungsgrundlage nicht bedarf und folglich auch insoweit ein fehlerhaftes Verständnis der  
gesetzlichen Begriffe nicht gegeben ist. Überdies vermag die Klägerin auch insoweit nicht mit  
Erfolg geltend zu machen, die Bundesnetzagentur habe unzutreffend auf § 149 TKG Bezug  
genommen, da bußgeldbewehrt gemäß § 149 Abs. 1 Nr. 12 TKG nur Zuwiderhandlungen gegen  
eine vollziehbare Auflage nach § 60 Abs. 2 Satz 1 TKG, nicht aber gegen  
Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG seien. Dies geht – wie  
gezeigt – in Ansehung der Regelung des § 61 Abs. 6 TKG fehl.

bb) Auch ist die Bundesnetzagentur mit Blick auf § 2 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 2 TKG von 388  
einem richtigen Verständnis der gesetzlichen Begriffe ausgegangen.  
Soweit die Klägerin die Auffassung vertritt, dass § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG nicht auf Märkten 389  
zur Anwendung gelangt, in denen keiner der beteiligten Akteure über beträchtliche Marktmacht  
und/oder eine marktbeherrschende Stellung verfügt, setzt sie sich in Widerspruch zur  
Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Das Bundesverwaltungsgericht hat bislang eine  
Heranziehung des Regulierungsziels der Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs und der  
Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte insbesondere auch im Anwendungsbereich  
der Vorschriften über die Frequenzverwaltung nicht beanstandet.

BVerwG, Urteile vom 26. Januar 2011 – 6 C 2.10 –, juris (Rn. 30); und vom 22. Juni 2011 – 390  
6 C 3.10 –, juris (Rn. 38).

Soweit die Klägerin ihre Sichtweise damit zu belegen versucht, dass in der 391  
Präsidentenkammerentscheidung der Begriff des wirksamen Wettbewerbs verwendet wird,  
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, 392  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und  
Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die  
Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2  
GHz und 3,6 GHz, Rn. 519,  
und wirksamer Wettbewerb gemäß § 3 Nr. 31 TKG die Abwesenheit von beträchtlicher 393  
Marktmacht im Sinne des § 11 Absatz 1 Satz 3 und 4 TKG ist, folgt daraus schon deswegen nichts  
anderes, weil nicht angenommen werden kann, dass der Begriff des wirksamen Wettbewerbs in der  
Präsidentenkammerentscheidung im Sinne des § 3 Nr. 31 TKG gebraucht wird. Dies erklärt sich  
ersichtlich daraus, dass die Bundesnetzagentur den Begriff zur Abgrenzung zwischen  
Vertriebswegen und Marken der Mobilfunknetzbetreiber einerseits und unabhängigen  
Diensteanbietern andererseits verwendet. Eine solche Verwendung des Begriffs des wirksamen  
Wettbewerbs liefert demzufolge keinen Beleg dafür, dass die Bundesnetzagentur von einem  
unrichtigen Verständnis des § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG ausgegangen ist.

Mit Blick auf § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG hat das Gericht bereits in seinem hier zugrundeliegenden  
Eilbeschluss tragend ausgeführt, dass die in der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen  
Aussage, dass der sich aus § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG ergebende Regulierungsgrundsatz der  
Nichtdiskriminierung die Bundesnetzagentur bei der Ausübung ihrer Schiedsrichterrolle auf die



Sicherstellung diskriminierungsfreier Verhandlungen verpflichte und auf diesem Weg mittelbare Wirkung auch auf das Verhältnis der Marktteilnehmer untereinander entfalte, BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 507,	394
schon nicht dahingehend verstanden werden kann, dass die Bundesnetzagentur dem Regulierungsgrundsatz des § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG strikte Verbindlichkeit beimisst. VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 351/19 –, nrwe.de (Rn. 141 ff.).	396
Dies gilt umso mehr, als das Bundesverwaltungsgericht im Bereich des Frequenzvergaberechts die Festschreibung eines Diskriminierungsverbotes, das keine strikte Gleichbehandlung erfordert, sondern Unterscheidungen im sachlich gerechtfertigten Umfang erlaubt, ausdrücklich als zulässig erachtet hat.	397
BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2017 – 6 V 47.06 –, juris (Rn. 28 f.).	398
Das Vorbringen der Klägerin gibt keinen Anlass, davon abzuweichen.	399
Soweit die Klägerin die Ausführungen des Gerichts im hier zugrundeliegenden Eilbeschluss dahingehend verstehen will, dass das Gericht ein fehlerhaftes Verständnis von § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG deswegen verneint habe, weil es im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG keine Abwägung unterschiedlicher Regulierungsziele für erforderlich gehalten habe, und dies „der Korrektur“ bedürfe, da die betreffende „Aussage der Kammer [wegen eines klaren Widerspruchs zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts] nicht aufrechterhalten bleiben [könne]“, geht dies fehl. Eine von der Klägerin unterstellte Aussage hat das Gericht nämlich nicht getroffen. Das Gericht hat in der betreffenden Entscheidung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes lediglich zum Ausdruck gebracht, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach eine trennscharfe Differenzierung zwischen Regulierungszielen und Regulierungsgrundsätzen, die eine unterschiedliche Bindungsqualität rechtfertigen könnte, nicht möglich ist, weder ausdrücklich auf § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG bezogen wurde, noch die Festlegung von Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG betraf.	400
VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 351/19 –, nrwe.de (Rn. 145).	401
Anders als die Klägerin offensichtlich meint, steht dies nicht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach im Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG die Bundesnetzagentur in eine komplexe Abwägung der Regulierungsziele einzutreten hat, was die Gewichtung und den Ausgleich gegenläufiger Belange einschließt.	402
Dazu mit Blick auf § 61 Abs. 2 S. 1 TKG BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 6 C 36.11 –, juris (Rn. 37).	403
cc) Der Bundesnetzagentur kann mit Blick auf Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung auch nicht deswegen ein unrichtiges Verständnis der gesetzlichen Begriffe vorgehalten werden, weil die darin enthaltenen Verhandlungsgebote gemessen an § 37 Abs. 1 VwVfG nicht hinreichend bestimmt wären.	404
	405
(1) Gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein.	406
Dazu in vorliegendem Zusammenhang schon VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 281).	407
Das bedeutet zum einen, dass der Adressat in die Lage versetzt werden muss, zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Für den Adressaten des Verwaltungsakts muss die von der Behörde getroffene Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein, dass er sein Verhalten danach richten kann. Zum anderen muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts. Es reicht aus,	408

wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheids, insbesondere seiner Begründung, sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umstände unzweifelhaft erkennen lässt.	409
(2) Insbesondere zum Verhandlungsgebot nach Ziffer III.4.15 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung führt deren Begründung aus, dass Zuteilungsinhaber lediglich mit geeigneten Diensteanbietern zu verhandeln haben.	410
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 493.	411
Soweit im Einzelfall eine Zusammenarbeit unzumutbar ist oder der Zuteilungsinhaber befürchtet, dass der Diensteanbieter die Kapazitäten für sachfremde Zwecke verwendet, kann die Zusammenarbeit verweigert, beendet oder vertraglich eingeschränkt werden.	412
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 534.	413
Die bereitzustellenden Kapazitäten sollen ferner nicht auf bestimmte Dienste, Funktechniken oder Anwendungen beschränkt werden.	414
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 494.	415
Überdies werden keine Abrechnungsmodalitäten – insbesondere kein Retail-Minus – vorgegeben.	416
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 494.	417
Das Verhandlungsgebot soll den Vertragsparteien vielmehr ausreichend Flexibilität geben, die Abrechnungsmodalitäten und Tarifgestaltung privatautonom auszuhandeln.	418
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 499.	419
Insbesondere müssen die Zuteilungsinhaber Diensteanbieter nicht mit ihrem eigenen Vertrieb gleichbehandeln, sie behalten also das Recht zu einem vorstoßenden Wettbewerb.	420
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 500.	421
In der Sache sollen die Verhandlungen diskriminierungsfrei sein. Zuteilungsinhaber dürfen sich nicht willkürlich verhalten. Diskriminierungsfreie Verhandlungen sollen dazu führen, dass für beide Verhandlungsparteien zumutbare Bedingungen vereinbart werden, die nicht einseitig benachteiligend sind.	422

BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 498.	423
Grundsätzlich müssen die Zuteilungsinhaber lediglich ergebnisoffen verhandeln, sind aber nicht verpflichtet, mit einem bestimmten Diensteanbieter zu kontrahieren.	424
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 502.	425
Allerdings verhält sich ein Zuteilungsinhaber nicht diskriminierungsfrei, wenn er mit keinem Nachfrager Vertragsverhandlungen führt.	426
BNetzA, Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, Rn. 499.	427
(3) Unter Berücksichtigung der vorstehend wiedergegebenen Begründung der Präsidentenkammerentscheidung erweist sich Ziffer III.4.15 bis 17 ihres Tenors als hinreichend bestimmt im Sinne des § 37 Abs. 1 VwVfG. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:	428
(a) Erstens ist in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes geklärt, dass die behördliche Auferlegung von Verhandlungsverpflichtungen zulässig ist. Namentlich § 16 TKG bestimmt, dass jeder Betreiber eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes verpflichtet ist, anderen Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze auf Verlangen ein Angebot auf Zusammenschaltung zu unterbreiten, um die Kommunikation der Nutzer, die Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten sowie deren Interoperabilität im gesamten Gebiet der Europäischen Union zu gewährleisten. Dazu, dass Verhandlungen zum Pflichtenkreis des § 16 TKG gehören, Geppert/Attendorn, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 16, Rn. 54; siehe auch Hölscher, in: Scheurle/Mayen (Hrsg.), TKG, 3. Aufl. 2018, § 16, Rn. 43.	429
	430
Die Vorschrift dient der Umsetzung von Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2002/19/EG.	431
Danach sind Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze berechtigt und auf Antrag von hierzu gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2002/20/EG (Genehmigungsrichtlinie) befugten Unternehmen verpflichtet, über die Zusammenschaltung zwecks Erbringung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste zu verhandeln, um die gemeinschaftsweite Bereitstellung von Diensten sowie deren Interoperabilität zu gewährleisten. Der Europäische Gerichtshof hat dazu ausgeführt, dass es einer nationalen Regulierungsbehörde erlaubt ist, eine Entscheidung zu erlassen, mit der ein Unternehmen, das keine beträchtliche Marktmacht besitzt, aber den Zugang zu den Endnutzern kontrolliert, verpflichtet wird, entweder über eine Zusammenschaltung der beiden betroffenen Netze zu verhandeln, sofern das Unternehmen, das einen solchen Zugang beantragt, als Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze einzustufen ist, oder über eine Interoperabilität der Dienste, sofern der Antragsteller nicht als Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze einzustufen ist.	
EuGH, Urteil vom 12. November 2009 – C-192/08 –, juris (Rn. 61).	432
Der Europäische Gerichtshof geht demzufolge erklärtermaßen davon aus, dass auf der Grundlage des Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2002/19/EG die behördliche Auferlegung von Verhandlungsverpflichtungen zulässig ist. Ersichtlich gehen daher Bestimmtheitsbedenken im Hinblick auf die Auferlegung entsprechender Verpflichtungen im Grundsatz fehl.	433
Hinzu kommt, dass der Europäische Gerichtshof auch darauf hingewiesen hat, dass der Mangel an konkreten inhaltlichen Vorgaben in Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2002/19/EG nicht bedeutet,	

dass der Inhalt der dortigen Verhandlungspflicht in das Belieben des betreffenden Unternehmens gestellt ist. Es stellt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nämlich auch einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2002/19/EG dar, wenn ein Unternehmen ein Zusammenschaltungsangebot zu Bedingungen anbietet, die geeignet sind, die Entwicklung eines wettbewerbsorientierten Marktes auf Endverbraucherebene zu behindern, weil durch die Bedingungen die Kunden des Unternehmens an der Nutzung dessen Dienste gehindert werden. 434

EuGH, Urteil vom 12. November 2009 – C-192/08 –, juris (Rn. 61). 435

Auch dies zeigt deutlich, dass der Europäische Gerichtshof nicht nur die behördliche Auferlegung von Verhandlungspflichten für zulässig erachtet, sondern diesbezüglich auch keine Bedenken im Hinblick auf deren ausreichende Bestimmtheit zu erkennen vermag. 436

Dem kann auch nicht entgegen gehalten werden, dass insbesondere die in § 16 TKG enthaltene Pflicht, ein Angebot zu unterbreiten, weiter reicht als die Pflicht im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2002/19/EG, über die Zusammenschaltung zu verhandeln. Während des Gesetzgebungsverfahrens wurde zwar die Gefahr erblickt, dass in Erfüllung einer (bloßen) Verhandlungspflicht Verhandlungen nur zum Schein geführt werden, und aus diesem Grund wurde die ausdrückliche Verpflichtung zur Abgabe eines Angebots normiert. 437

BT-Drs. 15/2316, S. 111. 438

Dies vermag in Ansehung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2002/19/EG Zweifel an der ausreichenden Bestimmtheit einer (bloßen) Verhandlungspflicht indes nicht zu begründen. Nichts anderes kann demzufolge für Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung gelten. Da schon aus diesem Grund die dortigen Verhandlungsgebote gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG hinreichend bestimmt sind, kann der Bundesnetzagentur ein fehlerhaftes Verständnis der gesetzlichen Begriffe insoweit nicht vorgehalten werden. 439

Ohne Erfolg bleibt schließlich auch der Einwand der Klägerin in der mündlichen Verhandlung, aus § 16 TKG folge mit Blick auf die so genannte Titelfunktion von Verwaltungsakten vorliegend nichts. Unabhängig davon, ob dieser Funktion in Ansehung namentlich der Regelung des § 126 Abs. 1 TKG vorliegend die ihr von der Klägerin beigemessene Bedeutung zukommt, ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zwar anerkannt, dass behördliche Anordnungen, die sich in einer anredenden Wiederholung des Normtextes erschöpfen, in Abhängigkeit von der beim Erlass der betreffenden Anordnungen gegebenen Situation dem Bestimmtheitsgebot des § 37 Abs. 1 VwVfG zuwiderlaufen können. 440

Grundlegend BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 1993 – 3 C 42.91 –, juris (Rn. 48). 441

Weder ist aber ein solcher Fall hier gegeben, noch kann ausgehend von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes unter Hinweis auf die so genannte Titelfunktion von Verwaltungsakten die Bestimmtheit der Präsidentenkammerentscheidung in Zweifel gezogen werden. 442

(b) Zweitens lassen sich auch unter Heranziehung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 33 Abs. 2 Satz 1 TKG a. F. dahingehende Zweifel nicht begründen. Das Bundesverwaltungsgericht hat zu § 33 Abs. 2 Satz 1 TKG a. F., wonach die Regulierungsbehörde einem Anbieter, der gegen § 33 Abs. 1 TKG a. F. verstieß, ein Verhalten auferlegen oder untersagen und Verträge ganz oder teilweise für unwirksam erklären konnte, soweit dieser Anbieter seine marktbeherrschende Stellung missbräuchlich ausnutzte, ausgeführt, dass die Bundesnetzagentur dann, wenn sie einen marktbeherrschenden Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit durch Bescheid nach § 33 Abs. 2 Satz 1 TKG a. F. zur Abgabe eines Vertragsangebots verpflichtete, nicht gehalten war, ergänzend die Einzelheiten des abzugebenden Angebots auszuarbeiten und in den Bescheid aufzunehmen. Es genügte nach dem Bundesverwaltungsgericht vielmehr, wenn das Angebot der Nachfrage entsprechend qualifiziert wurde und wenn des Weiteren Inhalt und Grenzen der Verpflichtung mit hinreichender Deutlichkeit aufgezeigt wurden. Das Bestimmtheitsgebot verlangte nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nicht, dass in einem Bescheid im Sinne von § 33 Abs. 2 Satz 1 TKG

a. F. das Mindestmaß dessen festgelegt werden musste, was das marktbeherrschende Unternehmen bei der Gestaltung des Vertragsangebots hinzunehmen hatte, und umgekehrt das Höchstmaß dessen zu bezeichnen war, was es von dem Begünstigten verlangen konnte. War das von dem marktbeherrschenden Unternehmen abzugebende Vertragsangebot in der aufgezeigten Weise hinreichend bestimmt, waren die Einzelheiten der Vertragsgestaltung der Verhandlung und Einigung der Vertragsparteien überlassen.	443
BVerwG, Urteile vom 25. April 2001 – 6 C 6.00 –, juris (Rn. 14); und vom 3. Dezember 2003 – 6 C 20.02 –, juris (Rn. 18).	444
Ungeachtet der Frage nach der Bedeutung der vorstehend skizzierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im vorliegenden Verfahren vermag das Gericht auch nach deren Maßgaben rechtliche Zweifel im Hinblick auf die hinreichende Bestimmtheit von Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung nicht zu erblicken. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausdrücklich ausgeführt, dass eine behördliche Festlegung von Mindest- und Maximalbedingungen nicht geboten ist.	445
BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 2003 – 6 C 20.02 –, juris (Rn. 18).	446
Übertragen auf den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die in Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung geregelten Verhandlungsgebote keiner weitergehenden Konkretisierung bedurften. Vielmehr erweist es sich als ausreichend, dass die Präsidentenkammerentscheidung Inhalt und Grenzen der Verhandlungsgebote mit hinreichender Deutlichkeit aufzeigt.	447
(c) Diesbezüglich hat das Gericht drittens in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilentscheidungen ausgeführt, dass sich Inhalt und Reichweite der in Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Verhandlungsgebote zumindest hinreichend deutlich aus deren Begründung ergeben.	448
VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 285 ff.).	449
Auch hieran hält das Gericht fest.	450
Soweit die Klägerin die Begründung der Präsidentenkammerentscheidung deswegen für defizitär hält, weil dort ausgeführt wird, dass die Verhandlungsgebote nicht nur die Aufnahme von Vertragsverhandlungen, sondern auch die Ausgestaltung der Konditionen mit dem jeweiligen Nachfrager umfassen, verhilft dies ihrer Klage nicht zum Erfolg. Ersichtlich adressiert die Bundesnetzagentur mit der Bezugnahme auch auf die Ausgestaltung der Konditionen die vom nationalen Gesetzgeber im Anwendungsbereich des § 16 TKG erblickte Gefahr, dass Verhandlungen nur zum Schein geführt werden. Nicht in Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung geregelt hat die Bundesnetzagentur demgegenüber eine Pflicht zur Abgabe eines Vertragsangebots nach dem Vorbild des § 16 TKG. Folglich zieht die Klägerin die hinreichende Bestimmtheit der Verhandlungsgebote unter Hinweis darauf, dass nicht klar sei, ob die Pflicht zur Abgabe eines Vertragsangebots auferlegt worden sei, zu Unrecht in Zweifel.	451
Auch im Übrigen sind in Ansehung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes dahingehende Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit unberechtigt. Insbesondere die von der Klägerin für nicht ausreichend beantwortet gehaltene Frage, ob „ein eigener Vertragstext vorgelegt werden [müsse] oder es [genüge], [dass] zu Vertragsklauseln des Nachfragers Stellung genommen [werde]“, missachtet, dass die Auferlegung einer Verhandlungspflicht nach der Rechtsprechung namentlich des Europäischen Gerichtshofes in zulässiger Weise auch dergestalt erfolgen darf, dass die Einzelheiten der Vertragsgestaltung der Verhandlung und Einigung der Vertragsparteien überlassen werden.	452
Nichts anderes gilt mit Blick auf die in der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung formulierte Maßgabe, dass die Verhandlungsgebote das Ziel beinhalten, in privatautonomen Verhandlungen einen Vertragsschluss zu erreichen, da ohne einen intendierten Vertragsschluss die Verhandlungsgebote nicht geeignet seien, die Regulierungsziele des Telekommunikationsgesetzes zu fördern. Auch insoweit nimmt die Bundesnetzagentur erkennbar darauf Bezug, dass in Erfüllung der in Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung auferlegten Verpflichtungen Verhandlungen nicht nur zum Schein geführt werden dürfen. Auch diese	

Zielsetzung vermag im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot des § 37 Abs. 1 VwVfG in Ansehung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2002/19/EG folglich keine ausreichenden Zweifel zu begründen. Verhandlungen nach Treu und Glauben und der Abschluss von Vereinbarungen auf gewerblicher Grundlage sind ausweislich ihres 5. Erwägungsgrundes zudem erklärte Ziele der Richtlinie 2002/19/EG. Sie liegen im Übrigen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch dem Telekommunikationsgesetz dergestalt zugrunde, dass – der Eigenart des Vertragsgegenstands entsprechend – Bedingungen privatautonom verhandelt werden und ein Einschreiten der Bundesnetzagentur nur subsidiär, insbesondere im Falle des Scheiterns von Verhandlungen in Betracht kommt. 453

Allgemein BVerwG, Urteil vom 16. Juli 2003 – 6 C 19.02 –, juris (Rn. 19). 454

Soweit die Klägerin ihren Vorwurf der Unbestimmtheit schließlich daran festmacht, dass die Beklagte im vorliegenden Verfahren ausgeführt hat, dass sich Zuteilungsinhaber auf zumutbare Vertragsbedingungen einlassen müssten und verpflichtet seien, auf zumutbare Vertragsbedingungen einzugehen, rechtfertigt dies ebenfalls nicht die Feststellung eines Verstoßes gegen § 37 Abs. 1 VwVfG. 455

Zum einen vermag das Gericht den von der Klägerin geltend gemachten Vorwurf der Widersprüchlichkeit nicht zu erblicken. Die Maßgabe, dass sich Zuteilungspetenten auf zumutbare Vertragsbedingungen einlassen müssen, widerspricht nicht der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung, wonach ein Kontrahierungszwang nicht auferlegt wird. Denn auch im Anwendungsbereich des § 16 TKG wird angenommen, dass ein Vertragsschluss nicht aus willkürlichen Gründen verweigert werden darf. Obwohl – so die Argumentation – §16 TKG keinen Kontrahierungszwang begründet, soll angesichts der Zielsetzung der Vorschrift zu verlangen sein, dass die Ablehnung eines Vertragsschluss in solchen Fällen sachlich begründet wird. Geppert/Attendorn, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 16, Rn. 64 f. 456

Nichts anderes verlangt die Präsidentenkammerentscheidung. Bestehen im Hinblick auf § 16 TKG aber keine durchgreifende Bedenken daran, dass die Vorschrift den Bestimmtheitsanforderungen des § 37 Abs. 1 VwVfG genügt, kann für Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung nichts anderes gelten. 457

Soweit die Klägerin auch in diesem Zusammenhang insbesondere auf die von der Bundesnetzagentur in Anspruch genommene Schiedsrichterrolle Bezug nimmt und der Präsidentenkammerentscheidung zu entnehmen versucht, dass „offenbar auch ein Abbruch der Verhandlungen durch den Zuteilungsinhaber das Zustandekommen des Vertrages nicht verhindern können soll“, lässt sich der von ihr gezogene Schluss bereits der Begründung der Präsidentenkammerentscheidung nicht entnehmen. Sofern die Klägerin den von der Bundesnetzagentur gewählten Begriff der Schiedsrichterrolle überdies zum Anlass für den Vorhalt nimmt, dass fraglich sei, ob sich die Bundesnetzagentur dadurch ein Leistungsbestimmungsrecht einräumen wolle, kommt überdies hinzu, dass die von der Bundesnetzagentur in Anspruch genommene Schiedsrichterrolle – wie gezeigt – nicht Regelungsgegenstand der Präsidentenkammerentscheidung ist. Dazu, dass die Verhandlungspflicht gemäß § 16 TKG im Rahmen der Befugnis der Bundesnetzagentur nach § 126 TKG durchgesetzt werden kann, Hölscher, in: Scheurle/Mayen (Hrsg.), TKG, 3. Aufl. 2018, § 16, Rn. 44. 458

Deswegen ist auch die Behauptung der Klägerin falsch, die von der Bundesnetzagentur in Anspruch genommene Schiedsrichterrolle sei „ohne zivilrechtliches oder regulatorisches Vorbild“. (4) Soweit die Klägerin überdies den Maßstab der gerichtlichen Kontrolle mit Blick auf § 37 Abs. 1 VwVfG ergänzen will, insbesondere dahingehend, dass das Bestimmtheitsgebot fordere, dass erstens das Ziel der geforderten Handlung so bestimmt sein müsse, dass sie nicht einer unterschiedlichen subjektiven Bewertung zugänglich sei und zumindest die Angabe des Mittels erfordere, wie das Ziel zu erreichen sei, dass zweitens die Konkretisierung dessen, was geboten oder verboten sei, nicht der Vollstreckung überlassen bleiben dürfe, dass drittens im 459

460

461

Anwendungsbereich des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG dem Zuteilungspetenten aufgezeigt werden müsse, mit welchen Belastungen er im Falle der Frequenzzuteilung zu rechnen habe, und dass viertens der Verwaltungsakt hinreichend deutlich erkennen lassen müsse, welche Anfechtungslast dem Adressaten aufgebürdet werde, folgt daraus nichts anderes. Das Gericht hat schon in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilentscheidungen darauf hingewiesen, dass sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts im Einzelnen nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts richten.	462
VG Köln, Beschluss vom 14. März 2019 – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 281).	463
Ausgehend davon sind im vorliegenden Fall keine Anhaltspunkte dafür gegeben, dass Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung den von der Klägerin benannten Gesichtspunkten zuwiderläuft. Insbesondere ist entgegen der Auffassung der Klägerin nicht ersichtlich, dass nach dem Vorstehenden Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung nicht erkennen lässt, welchen Inhalt an die Präsidentenkammerentscheidung anschließende Frequenzzuteilungen besitzen werden, insbesondere welche Verpflichtungen sich für den Zuteilungsinhaber ergeben. Erweist sich – wie gezeigt – Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung als hinreichend bestimmt im Sinne des § 37 Abs. 1 VwVfG, ist für die Zuteilungspetenten in Ansehung der Vorschrift des § 61 Abs. 6 TKG erkennbar, welche Verpflichtungen im Rahmen der Frequenzzuteilungen auferlegt werden.	464
dd) Schließlich ist ein fehlerhaftes Verständnis der gesetzlichen Begriffe auch nicht deswegen anzunehmen, weil – nach Auffassung der Klägerin – die Begründung einer Pflicht zur Abgabe eines Vertragsangebotes sowie ein von der Bundesnetzagentur in Anspruch genommenes Leistungsbestimmungsrecht gegen §§ 9 ff. i.V.m. § 21 TKG verstießen.	465
(1) Das Gericht hat in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilentscheidungen ausgeführt, dass (unabhängig von dem von der Klägerin gewählten Anknüpfungspunkt ihrer Argumentation) namentlich § 21 Abs. 2 Nr. 3 TKG der Auferlegung von Verhandlungspflichten in Gestalt von Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung nicht entgegensteht. Begründet hat das Gericht dies vor allem damit, dass die Vorschriften im 2. Teil (betreffend die Marktregulierung) und im hier einschlägigen 5. Teil des Telekommunikationsgesetzes selbstständig nebeneinander stehen, da namentlich die Vorschriften über die Vergabe von Frequenzen die Frequenzbewirtschaftung regeln, durch die eine Knappheitssituation bewältigt werden soll, die das Telekommunikationsgesetz nicht als Anwendungsfall der Marktregulierung behandelt.	466
VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 256 f.); und – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 225 f.).	467
Hieran hält das Gericht auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Klägerin fest. Denn die von der Klägerin geltend gemachte Umgehung der Vorschriften der § 9 ff. TKG betreffend die Marktregulierung droht – worauf das Gericht ebenfalls in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilentscheidungen hingewiesen hat,	468
VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 254 ff.); und – 9 L 300/19 –, nrwe.de (Rn. 223 ff.),– schon deswegen nicht, weil die unterschiedlichen Regelungszwecke des 2. Teils und des 5. Teils des Telekommunikationsgesetzes der Annahme einer Spezialität der einen im Verhältnis zu den anderen Vorschriften entgegenstehen.	469
	470
(2) Soweit die Klägerin in der mündlichen Verhandlung ihr Vorbringen vertieft und ausgeführt hat, dass das Bundesverwaltungsgericht insbesondere judiziert habe, die im damaligen Fall streitgegenständliche Diensteanbieterregelung finde ihre Rechtsgrundlage „nunmehr“ in § 150 Abs. 4 TKG,	471
BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2007 – 6 C 47.06 –, juris (Rn. 22, 30),	472

folgt daraus nichts anderes. Das Gericht hat bereits in seinen die 473  
Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilverfahren die Auffassung vertreten, dass sich aus  
§ 150 Abs. 4 TKG rechtliche Bedenken daran, dass die in Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der  
Präsidentenkammerentscheidung enthaltenen Verhandlungsgebote grundsätzlich zulässige  
Frequenznutzungsbestimmungen im Sinne des § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG sind, nicht herleiten  
lassen.

VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 236 ff.); und – 9 L 474  
300/19 –, nrwe.de (Rn. 205 ff.).

Dies steht – anders als die Klägerin augenscheinlich meint – nicht im Widerspruch zur 475  
Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat nämlich  
ausgeführt, dass der Normzweck des § 150 Abs. 4 TKG darauf gerichtet und zugleich darauf  
beschränkt ist, den Fortbestand der in der Vorschrift genannten Verpflichtungen sicherzustellen und  
sie zugleich der Anwendung der Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes zu unterwerfen.  
BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2007 – 6 C 47.06 –, juris (Rn. 28). 476

Mithin verhält sich die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts weder zu der hier 477  
maßgeblichen Frage, ob entsprechende Verpflichtungen auf der Grundlage des § 61 Abs. 3 Satz 2  
Nr. 4 TKG auferlegt werden dürfen, noch deuten die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts  
darauf hin, dass in Ansehung der Vorschrift des § 150 Abs. 4 TKG dort genannte Verpflichtungen  
nur nach Maßgabe der Vorschriften der §§ 9 ff. TKG betreffend die Marktregulierung auferlegt  
werden dürfen.

Auch der in der mündlichen Verhandlung in dieser Form erstmalig vorgetragene 478  
Auffassung der Klägerin, Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2002/19/EG normiere ein Verbot,  
Verpflichtungen nach Art. 9 bis 13 der Richtlinie 2002/19/EG aufzuerlegen, wenn ein Betreiber  
(eines Mobilfunknetzes) nicht als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht eingestuft worden sei,  
wogegen Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung verstoße, weil  
jedenfalls im Falle der Klägerin die Voraussetzungen von Bedingung 7 in Teil B des Anhangs der  
Richtlinie 2002/20/EG nicht gegeben seien, folgt das Gericht schließlich nicht. Das Gericht hat  
bereits in seinen die Präsidentenkammerentscheidung betreffenden Eilentscheidungen ausgeführt,  
dass das Unionsrecht Verpflichtungen zulässt, die ein Unternehmen, das Frequenznutzungsrechte  
erwirbt, im Laufe eines auf Wettbewerb oder auf Vergleich beruhenden Auswahlverfahrens  
eingegangen ist.

VG Köln, Beschlüsse vom 14. März 2019 – 9 L 205/19 –, nrwe.de (Rn. 285); und – 9 L 479  
300/19 –, nrwe.de (Rn. 268).

Das Bundesverwaltungsgericht hat – worauf auch die Klägerin Bezug nimmt – dazu 480  
ausgeführt, dass die im damaligen Fall streitgegenständliche Diensteanbieterregelung insofern  
eingegangen wurde, als diese mit der Bewerbung um die Lizenz bewusst akzeptiert wurde. Dies gilt  
nach dem Bundesverwaltungsgericht nicht nur für solche Bedingungen, die ein Lizenznehmer selbst  
angeboten hat, sondern auch für solche, die aus den Ausschreibungsunterlagen hervorgehen oder  
vom Auktionator bekanntgegeben wurden.

BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2007 – 6 C 47.06 –, juris (Rn. 24). 481

Ausgehend davon ist vorliegend nicht ersichtlich, dass Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der  
Präsidentenkammerentscheidung mit unionsrechtlichen Vorgaben in Konflikt gerät. Denn soweit die  
Klägerin die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dahingehend versteht, dass die  
Auferlegung entsprechender Verpflichtungen unionsrechtlich unter einem Freiwilligkeitsvorbehalt  
steht, und im Anschluss daran die Auffassung vertritt, dass eine solche Freiwilligkeit in ihrem Falle  
deswegen nicht vorliegt, weil sie – die Klägerin – in ihrem Antrag auf Zulassung zur Auktion zur  
Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz einen Vorbehalt betreffend Ziffer  
III.4.3 bis 11 und 15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung erklärt hat, ist dies  
widersprüchlich. Der von der Klägerin in ihrem Antrag auf Zulassung enthaltene Vorbehalt sollte  
erklärtermaßen nicht dazu führen, dass in ihrem Falle die Voraussetzungen des § 61 Abs. 4 Satz 5  
TKG anzunehmen sind, wonach ein Antrag auf Zulassung abzulehnen ist, wenn der Antragsteller  
nicht darlegt und nachweist, dass er die nach § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG festgelegten und die nach § 55



Abs. 5 TKG bestehenden Voraussetzungen erfüllt. Demzufolge kann die Klägerin im vorliegenden Verfahren nicht geltend machen, sie habe Ziffer III.4.15 bis 17 des Tenors der Präsidentenkammerentscheidung nicht bewusst im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts akzeptiert.	482
IV. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.	483
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 2, Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.	484
V. Die Revision war nicht zuzulassen, da die Revisionszulassungsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. Insbesondere hat die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Denn Rechtsfragen haben regelmäßig keine grundsätzliche Bedeutung, wenn sie die Auslegung von ausgelaufenen oder in absehbarer Zeit auslaufenden Rechtsvorschriften betreffen. Dies gilt nur dann nicht, wenn die Rechtsvorschrift, etwa aufgrund einer Übergangsregelung, für einen nicht überschaubaren Personenkreis weiterhin Bedeutung hat oder die Nachfolgeregelung dieselben Rechtsfragen aufwirft.	485
Zuletzt etwa BVerwG, Beschluss vom 25. April 2018 – 6 B 3.18 –, juris.	486
Die vorliegend maßgeblichen Rechtsfragen betreffen in absehbarer Zeit auslaufendes Recht, da die Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation gemäß ihrem Art. 124 Abs. 1 Satz 1 bis zum 21. Dezember 2020 umzusetzen ist und die Durchführung einer weiteren Frequenzvergabe unter Geltung von § 61 TKG folglich ausgeschlossen werden kann. Dass die zu erwartenden Nachfolgeregelungen dieselben Rechtsfragen aufwerfen werden, ist nicht ersichtlich.	487
Rechtsmittelbelehrung	488
Die Nichtzulassung der Revision kann von den Beteiligten durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist schriftlich innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.	489
Statt in Schriftform kann die Einlegung der Beschwerde auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) erfolgen.	490
Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel, auf dem das Urteil beruhen kann, bezeichnet werden (§ 133 Abs. 3 VwGO).	491
Die Beteiligten müssen sich bei der Einlegung und Begründung der Revision durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung im Übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen.	492
Die Beschwerdeschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften.	493
Beschluss	494
Der Wert des Streitgegenstandes wird auf	495
30.000.000,- €	496

festgesetzt.	497
Gründe	498
Mit Rücksicht auf die Bedeutung der Sache für die Klägerin ist es angemessen, den Streitwert auf den festgesetzten Betrag zu bestimmen (§ 52 Abs. 1 GKG).	499
Rechtsmittelbelehrung	500
Gegen diesen Beschluss kann schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, Beschwerde eingelegt werden.	501
Statt in Schriftform kann die Einlegung der Beschwerde auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) erfolgen.	502
Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.	503
Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt.	



 [Seite drucken](#)  [Seite speichern](#)