BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 2.12
VG 21 K 8194/09

Verkündet
am 10. Oktober 2012
Zweigler
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 10. Oktober 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge, Dr. Graulich, Hahn und
Prof. Dr. Hecker

für Recht erkannt:

Die Revision gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
Köln vom 7. Dezember 2011 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

1 Die Klägerin wendet sich gegen Regelungen der Bundesnetzagentur über die Vergabe von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten. Sie betreibt in Baden-Württemberg Breitbandkabelnetze, über die sie Free- und Pay-TV-Angebote verbreitet und den Internet-Zugang ermöglicht.

2 Durch die im Juli 2009 in Kraft getretene Zweite Verordnung zur Änderung der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung wurde der bislang vorrangig für militärische Anwendungen, in einem Teilbereich für Rundfunkanwendungen sowie für drahtlose Mikrofone genutzte Frequenzbereich 790 bis 862 MHz dem Festen Funkdienst, dem Mobilfunkdienst und dem Rundfunkdienst zugewiesen. In der hierauf bezogenen Nutzungsbestimmung 22 des Frequenzbereichszuweisungsplans ist festgelegt, dass die Nutzung für den Rundfunkdienst auslaufend ist. Nach der Nutzungsbestimmung 36 ist der Frequenzbereich 790 bis 862 MHz im Benehmen mit den Ländern so bald wie möglich für die mobile breit-

bandige Internetversorgung zu nutzen; er dient vorrangig zur Schließung von Versorgungslücken in ländlichen Bereichen. Ferner wird bestimmt, dass der Mobilfunkdienst im Frequenzbereich 790 bis 862 MHz keine Störungen des Rundfunkdienstes verursachen darf. In dem Frequenznutzungsplan der Bundesnetzagentur mit Stand September 2009 wurde als Nutzungszweck insoweit „Drahtloser Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten“ festgelegt.

3 Durch Allgemeinverfügung vom 12. Oktober 2009 entschied die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur, die Vergabe von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten in den Bereichen 790 bis 862 MHz sowie 1710 bis 1725 MHz und 1805 bis 1820 MHz mit dem bereits früher eingeleiteten Verfahren zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz zu verbinden (Teilentscheidung I). Im Hinblick auf die verbundenen Frequenzen regelt die Allgemeinverfügung des Weiteren die Anordnung des Vergabeverfahrens (Teilentscheidung II) sowie dessen Durchführung als Versteigerungsverfahren (Teilentscheidung III). Ferner legt die Allgemeinverfügung Regelungen für die Durchführung des Vergabeverfahrens (Teilentscheidung IV) sowie Versteigerungsregeln fest (Teilentscheidung V). Als Teil der Vergabebedingungen werden gemäß Nr. IV.4.2.1 der Allgemeinverfügung für die Frequenznutzungen im Frequenzbereich 800 MHz die in der Anlage 2 enthaltenen vorläufigen Frequenznutzungsbestimmungen festgelegt. Ferner wird bestimmt, dass die Frequenznutzungsbestimmungen nachträglich geändert werden können, insbesondere, wenn dies zur Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung oder aufgrund internationaler Harmonisierungsvereinbarungen erforderlich wird. Erläuternd wird hierzu ausgeführt, dass insbesondere bei den in Anlage 2 beschriebenen Frequenznutzungsbestimmungen zum 800-MHz-Bereich Änderungen zu erwarten seien, da hierzu die endgültigen Entscheidungen auf europäischer und nationaler Ebene noch ausstünden. Die in Anlage 2 enthaltenen Frequenznutzungsbestimmungen, durch die die störungsfreie Koexistenz der Netze unterschiedlicher Betreiber des drahtlosen Netzzugangs zum Angebot von Telekommunikationsdiensten innerhalb des Frequenzbereichs 790 - 862 MHz sowie die Koexistenz dieser Netze mit den Funkanwendungen der dazu benachbarten Frequenzbereiche

sichergestellt werden soll, sehen unter anderem Strahlungsleistungsgrenzwerte sowie Anforderungen für sog. Frequenzblock-Entkopplungsmasken vor. Ferner findet sich der Hinweis, dass darüber hinaus lokal oder regional zusätzliche Maßnahmen erforderlich werden könnten; diese würden vor allem bei der standortspezifischen Festlegung der frequenztechnischen Parameter der konkreten Basisstationen des drahtlosen Netzzugangs zum Angebot von Telekommunikationsdiensten zu berücksichtigen sein.

4 In der Begründung der Allgemeinverfügung wird unter anderem ausgeführt, dass hinsichtlich des Rundfunkdienstes (digitaler Fernsehrundfunk) alle Interferenzaspekte in Deutschland, auch unter Beachtung der Nutzungsbestimmung 36 der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung (Schutz des Rundfunkdienstes), sowie auf der Ebene der Europäischen Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation (CEPT) hinreichend geklärt seien. Die konkrete lokale Interferenzsituation zwischen einer Basisstation des drahtlosen Netzzugangs zum Angebot von Telekommunikationsdiensten und dem Fernsehrundfunk könne die Bundesnetzagentur erst bei der Festlegung der standortspezifischen frequenztechnischen Parameter für die betroffene Basisstation zugrunde legen. Da diese Interferenzsituation sehr stark von den lokalen bzw. regionalen Rahmenbedingungen, ggf. auch von Grenzkoordinierungsaspekten, abhänge, sei eine Prüfung im Einzelfall bei der Festsetzung der standortbezogenen Parameter notwendig. Die innerhalb des Ausschusses für elektronische Kommunikation (ECC) der CEPT erarbeiteten Arbeitsergebnisse, insbesondere im CEPT -Bericht 30 dokumentiert, dienten zukünftig als Basis für diese einzelfallbezogenen Betrachtungen. Dies schließe auch die Anwendung von den in diesem Bericht beschriebenen Störungslinderungsmaßnahmen ein. Hinsichtlich der möglichen Interferenzen zwischen Anwendungen des drahtlosen Netzzugangs zum Angebot von Telekommunikationsdiensten und Frequenznutzungen in und längs von Leitern sei zu beachten, dass leitungsgebundene Anwendungen keine Frequenznutzungen darstellten, die einem Funkdienst im Sinne der Definition im Artikel 1 der Vollzugsordnung für den Funkdienst der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) bzw. den Funkdienstedefinitionen in der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung zugeordnet werden könnten. Diese Frequenznutzungen unterlägen nicht dem Telekommunikationsgesetz, sondern für

die betroffenen Geräte, z.B. Kabelmodems und Set-Top-Boxen, gälten die entsprechenden Standards im Rahmen des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln (EMVG). Die Kammer erwarte, dass in Bezug auf die befürchteten Auswirkungen auf den Rundfunkempfang (leitungsgebunden und nicht-leitungsgebunden) die künftigen Netzbetreiber erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen ergreifen werden, die eine Störung der hiervon betroffenen Geräte in für diese zumutbarer Weise minimieren. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass die für dieses spezielle Störszenario maßgebende Funkstellendichte bei den Endgeräten des drahtlosen Netzzugangs zum Angebot von Telekommunikationsdiensten und somit die potentielle Störwahrscheinlichkeit auf absehbare Zeit relativ gering sein dürfte. Bis zu einer signifikanten Marktpenetration bestünden auf beiden Seiten (potentieller Störer und Geräte des Rundfunkempfangs) Möglichkeiten zur Verbesserung der Koexistenzbedingungen.

5 Die Klägerin hat gegen die Allgemeinverfügung der Bundesnetzagentur vom 12. Oktober 2009 am 4. Dezember 2009 Klage erhoben. Sie befürchtet, dass die vorgesehene Nutzung der Frequenzen im Bereich 790 bis 862 MHz für den Mobilfunk - insbesondere durch den Einsatz der für die schnelle Funkanbindung an das Internet vorgesehenen LTE („Long Term Evolution“) - Technologie - zu Störungen ihrer kabelgestützten Anwendungen führen wird.

6 Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch Urteil vom 7. Dezember 2011 abgewiesen. Die mit der Allgemeinverfügung vom 12. Oktober 2009 getroffenen Regelungen verletzten die Klägerin nicht in ihren Rechten. Rechtlich relevante Nachteile, die sich gerade aus der in Ziffer I. der Allgemeinverfügung angeordneten Verbindung von Vergabeverfahren für sie ergäben, habe sie nicht aufgezeigt. Die in Ziffer II. getroffene Anordnung des Vergabeverfahrens berühre nur Rechte von Zuteilungspetenten für die in Rede stehenden Frequenzen. Auch im Übrigen werde sie durch die angegriffenen Teile der Allgemeinverfügung nicht in ihren Rechten verletzt. Durch die Regelungen des Vergabeverfahrens in Ziffer IV. der Allgemeinverfügung einschließlich der in Ziffer IV.4.2 und Anlage 2 festgelegten vorläufigen Frequenznutzungsbestimmungen für den Frequenzbereich 800 MHz werde sie ebenfalls nicht in ihren Rechten verletzt. Soweit sie

eine Verletzung ihres Rechts auf störungsfreie Frequenznutzung bzw. grundrechtlich geschützte Rechtspositionen aus Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Art. 3 Abs. 1 GG rüge, sei sie in solchen Rechten jedenfalls nicht unmittelbar betroffen. Die von ihr befürchteten Störungen ihrer technischen Infrastruktur träten - wenn überhaupt - noch nicht mit der im Rahmen von § 61 Abs. 4 Nr. 4 TKG erfolgenden Festlegung der Frequenznutzungsbestimmungen, sondern erst mit der Zuteilung der Frequenzen im Sinne von § 55 TKG und mit ihrer Nutzung auf. Die mit der Allgemeinverfügung insoweit getroffenen Entscheidungen gingen der Zuteilung im Sinne von § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG voran und beinhalteten damit noch keine Frequenznutzungsrechte. Die Frequenznutzungsbestimmungen hätten damit noch keine unmittelbare Wirkung für die späteren Frequenznutzungen, sondern dienten dazu, den Interessenten an einer Frequenznutzung eine Entscheidungsgrundlage für oder gegen die Teilnahme am Vergabeverfahren und eine Basis zur Abschätzung des wirtschaftlichen Werts der zu vergebenden Frequenzen zu verschaffen. Zwar habe ein erfolgreicher Teilnehmer am Vergabeverfahren einen Rechtsanspruch auf Zuteilung von Frequenzen zu den in der Allgemeinverfügung niedergelegten Nutzungsbedingungen. Einer Rechtsverletzung durch die in Ziffer IV.4.2. und in Anlage 2 der Allgemeinverfügung statuierten Nutzungsbestimmungen für den Frequenzbereich 800 MHz stehe aber entgegen, dass diese - im Gegensatz zu den Nutzungsbestimmungen für die Frequenzbereiche 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz - ausdrücklich nur vorläufig seien.

7 Ungeachtet dessen verletze die angefochtene Allgemeinverfügung die Klägerin nicht in ihren Rechten. Auf einen Verstoß der Frequenznutzungsbedingungen gegen § 55 Abs. 5 Nr. 3 TKG könne die Klägerin sich nicht erfolgreich berufen, weil sie keine „Frequenznutzung“ betreibe, mit der die Nutzung der zuzuteilenden Frequenzen verträglich sein müsse. Die kabelgebundene Signalübertragung sei vielmehr eine freizügige Nutzung in und längs von Leitern im Sinne von § 3 Nr. 9 Satz 2 in Verbindung mit § 53 Abs. 2 Satz 2 TKG. Solche freizügigen Nutzungen würden im Regime der Frequenzordnung allein wegen der Möglichkeit berücksichtigt, dass von ihnen Störungen für funkgestützte Dienste ausgehen könnten. In den gesetzlichen Bestimmungen komme ein grundsätzlicher Vorrang funkgestützter Anwendungen gegenüber leitungsgestützten Anwen-

dungen bei der Bewältigung von Interferenzkonflikten zum Ausdruck. Auch dem Europäischen Gemeinschaftsrecht lasse sich entnehmen, dass die Zuteilung von Funkfrequenzen nicht von Maßnahmen zur Herstellung der Verträglichkeit mit leitergebundenen Anwendungen abhängig sei. Dieses Ergebnis sei vor dem Hintergrund der mit der Frequenzordnung verfolgten Zwecke und Ziele gerechtfertigt, weil anderenfalls eine sinnvolle und effiziente Frequenzplanung konterkariert würde. Auf der Ebene der Frequenzplanung seien für die Interferenzkonflikte zwischen Mobilfunknutzungen und kabelgebundenen Nutzungen keine näheren Festlegungen erforderlich gewesen; denn die in den Mobilfunknetzen zum Einsatz kommenden Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen müssten den gesetzlichen Anforderungen in Bezug auf die elektromagnetische Verträglichkeit genügen. Grundrechte der Klägerin würden durch dieses Ergebnis nicht verletzt.

8 Die Klägerin werde ferner nicht in einem auch sie schützenden subjektiven Recht auf fehlerfreie Abwägung ihrer Belange in einem Planungsprozess verletzt. Die in der Allgemeinverfügung vom 12. Oktober 2009 enthaltenen Entscheidungen würden nicht in einem förmlichen Planfeststellungsverfahren getroffen; auch fehle den § 55 Abs. 9, § 61 Abs. 1 und 4 TKG der Charakter eines Fachplanungsgesetzes. Die Zuteilung der Frequenzen diene der Umsetzung der auf der Ebene der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung und des Frequenznutzungsplans festgelegten planerischen Vorgaben, ohne selbst der Planungsebene zuzugehören. Die Abwägung der sich aus Nutzungskonflikten der vorliegenden Art ergebenden Belange sei der Ebene der Frequenzplanung nach § 53 TKG und § 54 TKG zugewiesen. Die Klägerin könne sich in diesem Zusammenhang auch nicht mit Erfolg darauf berufen, dass die der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung zu Grunde liegenden planerischen Grundlagen sie in ihren Rechten verletzten. Für die Interferenzkonflikte zwischen Mobilfunknutzungen und kabelgebundenen Nutzungen seien auf der Ebene der Frequenzplanung keine näheren Festlegungen erforderlich gewesen. Da die in den Mobilfunknetzen zum Einsatz kommenden Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen den Bestimmungen des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) unterlägen und danach den in § 4 EMVG enthaltenen grundlegenden Anforderungen in Bezug auf die elektro-

magnetische Verträglichkeit genügen müssten, habe der nationale Gesetzgeber diese Konflikte in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts Lösungen zugeführt. Die von der Klägerin betriebene leitungsgebundene Frequenznutzung sei daher gegenüber von Funkfrequenznutzungen ausgehenden Störungen nicht schutzlos gestellt. Durch das so gefundene Ergebnis werde die Klägerin auch nicht in ihren Grundrechten, namentlich nicht in Rechten aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.

9 Unzulässig sei die Klage, soweit sie mit dem Hilfsantrag auf die Verpflichtung der Beklagten zur Ergänzung der Allgemeinverfügung gerichtet sei, weil die Klägerin die entsprechenden Sachanträge nicht vorab im Verwaltungsverfahren gegenüber der Bundesnetzagentur gestellt habe.

10 Mit der - vom Verwaltungsgericht zugelassenen - Revision macht die Klägerin geltend: Das Urteil des Verwaltungsgerichts verletze Art. 19 Abs. 4 GG, weil es die Klägerin rechtsschutzlos stelle. Da die Beklagte eindeutig erklärt habe, dass sie die Schutzinteressen der Klägerin und anderen Kabelnetzbetreiber nicht berücksichtigt habe und auch nicht beabsichtige, in ihrem Interesse zu einem späteren Zeitpunkt geeignete Schutzmaßnahmen zu verfügen, beinhalte die Allgemeinverfügung eine für die Klägerin unmittelbare und umfassende behördliche Ablehnung von Schutzregelungen. Zudem wäre es mit der Funktion der Allgemeinverfügung als maßgeblicher Auktionsgrundlage unvereinbar, wenn die Beklagte Änderungen vornehmen könnte, die sich in erheblicher Weise auf die Kalkulation auswirken würden. Dass die Frequenznutzungsbestimmungen die abschließende und verbindliche Festlegung der Bedingungen für die Vergabe der Frequenzen an die Bieter beinhalteten, entspreche dem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beschriebenen Modell des gestuften Verfahrens, in welchem das zu bewältigende Gesamtproblem phasenweise abgearbeitet und konkretisiert werde, wobei die jeweils vorangegangenen Stufen das sachliche Fundament für die nachfolgenden Verfahrensschritte bildeten. Aufgrund der rechtsgestaltenden Wirkung der für das Vergabeverfahren festgelegten Nutzungsbestimmungen sei zwangsläufig zugleich die Rechtsposition derjenigen Frequenznutzer betroffen, deren Frequenzbetrieb durch die in der

Allgemeinverfügung festgelegten Frequenznutzungsbedingungen beeinträchtigt werde. Die Aufnahme eines Änderungsvorbehalts könne an der gesetzlichen Anordnung der unmittelbaren Wirkung der Frequenznutzungsbestimmungen sowohl für die Bieter als auch für andere Frequenznutzer und Anbieter von Telekommunikationsdiensten nichts ändern. Eine nachträgliche Änderung der Frequenznutzungsbestimmungen zum Zweck der Gewährleistung von Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen sei gemäß § 60 Abs. 2 Satz 2 TKG in Fällen, in denen die Störungen bereits im Zeitpunkt der Vergabe der Frequenzen konkret absehbar gewesen sei, nicht zulässig

11 Die Klägerin habe einen Anspruch auf fehlerfreie Berücksichtigung ihrer Belange. Dieser ergebe sich bereits einfachgesetzlich aus den Vorschriften über die schrittweise Konkretisierung der Frequenzplanung, die für die Klägerin mit der angefochtenen Allgemeinverfügung erstmals zu einem konkreten, außenwirksamen und damit rechtsschutzfähigen Ergebnis geführt habe. Das Gebot der gerechten planerischen Abwägung folge dabei aus dem Rechtsstaatsprinzip als Schranke der planerischen Gestaltungsfreiheit. In Ausprägung dieses Abwägungsgebotes sei die Beklagte insbesondere gehalten, die mit der Frequenzzuteilung ausgelösten Konflikte auf der vorgelagerten Planungsebene zu bewältigen. Sie müsse in die Frequenznutzungsbestimmungen nach § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 TKG Regelungen zur Sicherstellung der Verträglichkeit der zu vergebenden Frequenzen mit den leitergebundenen Frequenznutzungen der Klägerin aufnehmen; denn Letztere seien in den Schutzbereich des § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 TKG einbezogen. Soweit das Verwaltungsgericht von einem generellen Vorrang von Funkfrequenznutzungen gegenüber der kabelgestützten Frequenznutzung der Klägerin ausgehe, verkenne es, dass die hier in Rede stehende Interferenzproblematik weder nach dem FTEG noch nach dem EMVG zu lösen sei, weil beide Gesetze nur konkret anlagen- und gerätebezogene Gefahren erfassten, während es vorliegend um die generell mit der konkurrierenden Nutzung derselben Frequenzen verbundenen Konflikte gehe. Aus der zeitlichen Priorität der kabelgestützten Frequenznutzungen der Klägerin, für die erhebliche finanzielle Investitionen getätigt worden seien, sowie dem verfassungsrechtlich, unionsrechtlich und einfachgesetzlich bestimmten Schutz des Rund-

funks ergebe sich im vorliegenden Fall vielmehr ein Vorrang gegenüber der Nutzung der erst jetzt versteigerten Funkfrequenzen im 800-MHz-Bereich.

12 Die Verneinung einer Verpflichtung der Bundesnetzagentur, die Verträglichkeit der Funkfrequenzen zum 800-MHz-Bereich mit der leitergebundenen Frequenznutzung der Klägerin auf der planerischen Ebene der Gestaltung der Bedingungen des Vergabeverfahrens herzustellen, verletze die Klägerin in ihren Grundrechten aus Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und 19 Abs. 4 GG. Insbesondere führe der Verweis auf nachgelagerte Verfahrensabschnitte im Ergebnis zu einer vollständigen Rechtsschutzverweigerung.

13 Die Klägerin beantragt,

> 1. die Allgemeinverfügung der Beklagten vom 12. Oktober 2009 - BK 1a-09/002 - aufzuheben,
>
> 2. hilfsweise zu 1.: die Beklagte zu verpflichten, Ziff. IV.4.2 Satz 1 (mit Anlage 2) der Allgemeinverfügung in geeigneter Weise so zu ergänzen, dass eine Störung von Frequenznutzungen (einschließlich freizügiger Nutzungen nach § 53 Abs. 2 Satz 3 TKG) in und längs ihrer vorhandenen Breitbandkabelnetze, einschließlich angeschlossener Kabel-Modems, Set-Top-Boxen und entsprechender Geräte, sicher ausgeschlossen ist, soweit diese Netze und Geräte jeweils den für sie derzeit maßgeblichen europäischen Normen entsprechen;
>
> und Ziffer IV.4.2 der Allgemeinverfügung ferner um den folgenden Satz 6 zu ergänzen:
>
> „Die Frequenznutzungsbestimmungen für den 800 MHz- Bereich werden nachträglich geändert, wenn dies zur Verhinderung von Störungen von Frequenznutzungen (einschließlich freizügiger Nutzungen nach § 53 Abs. 2 Satz 3 TKG) in und längs vorhandener Breitbandkabelnetze, einschließlich angeschlossener Kabel-Modems, Set-Top-Boxen und entsprechender Geräte, geboten ist, soweit diese Netze und Geräte jeweils den für sie derzeit geltenden maßgeblichen europäischen technischen Normen entsprechen.“
>
> 3. weiter hilfsweise zu 2., festzustellen, dass die Beklagte der Klägerin verpflichtet ist, Ziff. IV.4.2 Satz 4 der Allgemeinverfügung auch bei Störungen von Frequenz-

> nutzungen in und längs vorhandener Breitbandkabelnetze, einschließlich angeschlossener Kabel-Modems, Set-Top-Boxen und entsprechender Geräte, anzuwenden, soweit diese Netze und Geräte jeweils den für sie derzeit geltenden maßgeblichen europäischen technischen Normen entsprechen.

14 Die Beklagte beantragt,

> die Revision zurückzuweisen.

15 Sie verteidigt das erstinstanzliche Urteil.

II

16 Die Revision der Klägerin ist unbegründet. Das angefochtene Urteil steht zwar insoweit nicht im Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), als das Verwaltungsgericht die Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO zu Unrecht bejaht hat. Da die von der Vorinstanz hinsichtlich des Hauptantrags als unbegründet abgewiesene Klage damit auch insoweit bereits unzulässig ist, erweist sich das Urteil aus diesem Grund zugleich jedoch als im Ergebnis richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).

17 Die Klagebefugnis setzt voraus, dass der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung in eigenen Rechten verletzt zu sein, und dass nach seinem Vorbringen die Verletzung dieser Rechte möglich ist. Die Verletzung eigener Rechte muss hiernach auf der Grundlage des Klagevorbringens als möglich erscheinen. Diese Möglichkeit ist dann auszuschließen, wenn offensichtlich und nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Klägers verletzt sein können (stRspr, vgl. Urteile vom 10. Oktober 2002 - BVerwG 6 C 8.01 - BVerwGE 117, 93 <95 f.> = Buchholz 442.066 § 30 TKG Nr. 1 S. 3, vom 28. November 2007 - BVerwG 6 C 42.06 - BVerwGE 130, 39 Rn. 11 = Buchholz 442.066 § 132 TKG Nr. 1 und vom 26. Januar 2011 - BVerwG 6 C 2.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr 3, jeweils m.w.N.). Hiervon ausgehend ist eine Verletzung von Rechten der Klägerin durch die angefochtenen Teilent-

scheidungen der Allgemeinverfügung der Bundesnetzagentur vom 12. Oktober 2009 ausgeschlossen. Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung entsteht vielmehr erst mit der späteren Frequenzzuteilung im Sinne des § 55 Abs. 1 Satz 1 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vom 22. Juni 2004 (BGBl I S. 1190), das in dem hier maßgeblichen Zeitpunkt der Präsidentenkammerentscheidung vom 12. Oktober 2009 zuletzt durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl I S. 2413) geändert worden war.

18 1. Dass die mit der Teilentscheidung II der Allgemeinverfügung erfolgte Anordnung der Bundesnetzagentur, der Frequenzzuteilung ein Vergabeverfahren vorzuschalten, keine relevanten Rechtspositionen der Klägerin verletzen kann, folgt aus dem begrenzten Regelungsgehalt dieser Anordnung. Dieser ergibt sich aus den Tatbestandsvoraussetzungen der Rechtsgrundlage in § 55 Abs. 9 Satz 1 des Telekommunikationsgesetzes in der hier noch anwendbaren, bis zum Inkrafttreten des Gesetzes vom 3. Mai 2012 (BGBl I S. 958) geltenden Fassung (TKG a.F.; vgl. nunmehr § 55 Abs. 10 Satz 1 TKG n.F.). Sind danach für Frequenzzuteilungen nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden oder sind für bestimmte Frequenzen mehrere Anträge gestellt, kann die Bundesnetzagentur anordnen, dass der Zuteilung der Frequenzen ein Vergabeverfahren auf Grund der von der Bundesnetzagentur festzulegenden Bedingungen nach § 61 TKG voranzugehen hat. Als Konsequenz einer durch Frequenzbewirtschaftung zu bewältigenden Knappheitssituation (vgl. Urteil vom 23. März 2011 - BVerwG 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 <23 >, Rn. 21) wandelt die Anordnung eines Vergabeverfahrens den Anspruch auf Einzelzuteilung von Frequenzen (§ 55 Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 TKG a.F.) in einen Anspruch auf chancengleiche Teilnahme am Vergabeverfahren um. Sie berührt daher die materielle Rechtsposition von Unternehmen, die einen noch nicht bestandskräftig abgelehnten Antrag auf Einzelzuteilung gestellt haben (vgl. Urteile vom 1. September 2009 - BVerwG 6 C 4.09 - BVerwGE 134, 368 <372>, Rn. 17; vom 23. März 2011 - BVerwG 6 C 6.10, BVerwGE 139, 226 <230>, Rn. 13; und vom 22. Juni 2011 - BVerwG 6 C 3.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 6 Rn. 14). Auf die Rechte von Unternehmen, die sich nicht um die Zuteilung der zu vergebenden Frequenzen bewerben, sondern als Drittbetroffene wie die Klägerin le-

diglich Störungen durch die spätere Nutzung der zu vergebenden Frequenzen befürchten, kann sich die Anordnung des Vergabeverfahrens nicht auswirken.

19 Gleiches gilt für die - ohnehin nur gemeinsam mit der Vergabeanordnung (Teilentscheidung II) der gerichtlichen Überprüfung zugängliche (s. Urteil vom 23. März 2011 a.a.O. Rn. 17) - Entscheidung, die Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 790 bis 862 MHz sowie 1710 bis 1725 MHz und 1805 bis 1820 MHz mit dem bereits früher eingeleiteten Verfahren zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang zu verbinden (Teilentscheidung I der Allgemeinverfügung) sowie die Anordnung der Durchführung des Versteigerungsverfahrens (Teilentscheidung III). Nach der Rechtsprechung des Senats wird auch durch die Auswahl des Versteigerungsverfahrens die materielle Rechtsposition eines Zuteilungspetenten berührt, da diese den Frequenzzugang auf einen Erwerb im Wege des Höchstgebotes verenge (vgl. Urteile vom 1. September 2009 a.a.O. S. 373, Rn. 19 und vom 23. März 2011 a.a.O. Rn. 13). Dass Rechte der durch die spätere Frequenznutzung möglicherweise betroffenen Dritten durch die auf § 61 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 TKG a.F. gestützte Entscheidung über die Art des Verfahrens berührt sein könnten, legt die Revisionsbegründung nicht dar und ist auch nicht ersichtlich.

20 In Bezug auf die Versteigerungsregeln (Teilentscheidung V) und des überwiegenden Teils der Vergabebedingungen (Teilentscheidung IV) ist ebenfalls schon im Ansatz nicht erkennbar, inwieweit hierdurch Rechte der Klägerin als durch die spätere Frequenznutzung möglicherweise betroffene Dritte berührt sein könnten. Dies betrifft insbesondere die Voraussetzungen für die Zulassung zum Versteigerungsverfahren (Nr. IV.1), die Bestimmung des sachlich und räumlich relevanten Marktes, für den die zu vergebenden Frequenzen verwendet werden dürfen (Nr. IV.2), die Grundausstattung an Frequenzen und Beschränkung der Bietrechte (Nr. IV.3), sowie schließlich auch den überwiegenden Teil der in Nr. IV.4 der Allgemeinverfügung enthaltenen Frequenznutzungsbestimmungen, d.h. die Befristung der Zuteilung (Nr. IV.4.3), die Konkretisierung der Versorgungs- und Netzausbauverpflichtung (Nr. IV.4.4 und IV.4.5), die Berichtspflicht (Nr. IV.4.6), die Möglichkeit, die Frequenzzuteilung unter

bestimmten Voraussetzungen mit einer auflösenden Bedingung zu versehen (Nr. IV.4.7) sowie den Ausschluss der Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung (Nr. IV.4.8). Die Bestimmung, dass der drahtlose Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten Nutzungszweck der zur Vergabe stehenden Frequenzen in den Frequenzbereichen 790 bis 862 MHz sowie 1710 bis 1725 MHz und 1805 bis 1820 MHz und 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz ist (Nr. IV.4.1), kann schon deshalb keine Rechte der Klägerin verletzen, weil sie lediglich Hinweischarakter hat, am Regelungsgehalt der Allgemeinverfügung aber nicht teilnimmt. Insoweit gilt nichts anderes als in Bezug auf die Nennung des drahtlosen Netzzugangs zum Angebot von Telekommunikationsdiensten als Nutzungszweck in der Teilentscheidung II der Allgemeinverfügung (vgl. Urteil vom 22. Juni 2011 - BVerwG 6 C 3.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 6 Rn. 39 f.).

21 2. Als einzige Regelung mit denkbaren Auswirkungen auf Rechtspositionen der Klägerin kommt nach dem Revisionsvorbringen demnach überhaupt nur die Festlegung der Frequenznutzungsbestimmungen in Nr. IV.4.2 und Anlage 2 der angefochtenen Allgemeinverfügung in Betracht. Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung würde jedoch voraussetzen, dass nicht erst durch die nachfolgende Frequenzzuteilung, sondern bereits durch die Festlegungen in den Vergabebedingungen Inhalt und Umfang der Erlaubnis zur Nutzung der zu vergebenden Frequenzen - und damit korrespondierend eine Pflicht der Klägerin zur Duldung der hierdurch möglicherweise verursachten Störungen des Rundfunkempfangs - abschließend determiniert würden. Eine derartige rechtliche Wirkung ergibt sich jedoch weder aus dem konkreten Regelungsgehalt der in Nr. IV.4.2 und Anlage 2 der angefochtenen Allgemeinverfügung getroffenen Festlegungen (a) noch aus dem Inhalt der zugrunde liegenden gesetzlichen Bestimmungen (b).

22 a) Den konkreten Festlegungen in Nr. IV.4.2 und Anlage 2 der angefochtenen Allgemeinverfügung kann keine abschließende, für die Frequenzzuteilung verbindliche Regelung derjenigen Voraussetzungen entnommen werden, unter denen Drittbetroffene wie die Klägerin rechtlich zur Duldung der durch die Nutzung der zu vergebenden Frequenzen möglicherweise verursachten Störungen

des Betriebs ihrer Breitbandkabelnetze und angeschlossenen Empfangsgeräte verpflichtet ist.

23 Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass die in Nr. IV.4.2. und in Anlage 2 der Allgemeinverfügung statuierten Nutzungsbestimmungen für den Frequenzbereich 800 MHz nicht als Zusicherung einer späteren Frequenzzuteilung unter gerade diesen Bedingungen zu verstehen seien, weil es - im Gegensatz zu den Nutzungsbestimmungen für die Frequenzbereiche 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz - an einem Bindungswillen der Behörde fehle. Diese Annahme ist das Ergebnis der tatrichterlichen Auslegung und Feststellung des Regelungsgehalts des angefochtenen Bescheides der Beklagten. Es handelt sich daher um eine das Revisionsgericht grundsätzlich nach § 137 Abs. 2 VwGO bindende tatsächliche Feststellung. Ein Fall, in dem die Bindung ausnahmsweise entfällt, liegt nicht vor. Insbesondere hat die Klägerin insoweit keine den Anforderungen des § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO genügenden Verfahrensrügen erhoben. Die im Einzelnen begründete Auslegung des Tatsachengerichts lässt auch keinen Rechtsirrtum oder einen Verstoß gegen allgemeine Erfahrungssätze, Denkgesetze oder Auslegungsregeln erkennen.

24 Im Übrigen erweist sich die Auslegung des Verwaltungsgerichts, der zufolge es in Bezug auf die in Nr. IV.4.2. und in Anlage 2 der Allgemeinverfügung geregelten Nutzungsbestimmungen für den Frequenzbereich 800 MHz an einem Bindungswillen der Behörde und damit an einer unmittelbaren rechtlichen Wirkung zu Lasten Drittbetroffener fehle, auch in der Sache als offensichtlich zutreffend. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts 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 (Urteil vom 21. Juni 2006 - BVerwG 6 C 19.06 - BVerwGE 126, 149 <160>). Die ausdrückliche Bezeichnung der in Anlage 2 enthaltenen Frequenznutzungsbestimmungen zum Frequenzbereich 790 bis 862 MHz als „vorläufig“ (Nr. IV.4.2. Unterabs. 1 der Allgemeinverfügung) sowie der Hinweis, dass die Frequenznutzungsbestimmungen nachträglich geändert werden können, insbesondere, wenn dies zur Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nut-

zung oder aufgrund internationaler Harmonisierungsvereinbarungen erforderlich wird (Nr. IV.4.2. Unterabs. 3 Satz 1), weisen einen eindeutigen Erklärungsgehalt auf, der die Annahme einer Bindungswirkung zu Lasten Drittbetroffener ausschließt. Bestätigt wird dies durch die in den Entscheidungstenor der Allgemeinverfügung aufgenommene Erläuterung, dass insbesondere bei den in Anlage 2 beschriebenen Frequenznutzungsbestimmungen zum 800-MHz-Bereich Änderungen zu erwarten seien, da hierzu die endgültigen Entscheidungen auf europäischer und nationaler Ebene noch ausstünden (Nr. IV.4.2. Unterabs. 3 Satz 2). Außerdem enthalten die in Anlage 2 enthaltenen Frequenznutzungsbestimmungen nochmals den Hinweis, dass darüber hinaus lokal oder regional zusätzliche Maßnahmen erforderlich werden könnten; diese würden vor allem bei der standortspezifischen Festlegung der frequenztechnischen Parameter der konkreten Basisstationen des drahtlosen Netzzugangs zum Angebot von Telekommunikationsdiensten zu berücksichtigen sein. Der nach alledem keinen weiteren Auslegungsspielraum eröffnende Erklärungsinhalt des Entscheidungstenors wird nicht durch die in der Begründung der Allgemeinverfügung der Bundesnetzagentur enthaltene Aussage relativiert, dass hinsichtlich des Rundfunkdienstes (digitaler Fernsehrundfunk) alle Interferenzaspekte in Deutschland, auch unter Beachtung der Nutzungsbestimmung 36 der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung (Schutz des Rundfunkdienstes), sowie auf der Ebene der CEPT hinreichend geklärt seien.

25 Die angefochtene Allgemeinverfügung ist entgegen dem Revisionsvorbringen auch nicht dahingehend auszulegen, dass sie jedenfalls in Bezug auf die Kabelnetzbetreiber wie die Klägerin eine endgültige, unmittelbare und umfassende Ablehnung jeglicher Schutzvorkehrungen enthält. Dem verfügenden Teil der Allgemeinverfügung ist ein solcher Regelungsgehalt nicht zu entnehmen. Selbst wenn die Beklagte durch die Beschränkung der Schutzregelungen in Ziffer IV.4.2 und Anlage 2 auf konkurrierende drahtlose Frequenznutzungen deutlich gemacht haben sollte, dass sie von vornherein keine rechtliche Grundlage für eine Berücksichtigung von Störungen einer (freizügigen) leitergebundenen Signalübertragung durch die neuen Funkanwendungen sehe, wofür auch die Feststellung in der Begründung der Allgemeinverfügung sprechen mag, dass Frequenznutzungen in und längs von Leitern gegenüber den Frequenznutzun-

gen im Rahmen des Funkdienstes regulatorisch untergeordnet seien und nicht dem Telekommunikationsgesetz unterlägen (vgl. ABl Bundesnetzagentur Nr. 20/2009, S. 3662, 3706), würde es sich hierbei lediglich um die Mitteilung einer Rechtsauffassung der Beklagten handeln, die eine Vorfrage der getroffenen Entscheidung betrifft. Eine verbindliche Ablehnung von Schutzregelungen, die als Regelungsbestandteil der Allgemeinverfügung in Bestandskraft erwachsen und in den sich an die Versteigerung anschließenden Frequenzzuteilungsverfahren etwa geltend gemachten Schutzansprüchen der Klägerin entgegengehalten werden könnte, kann hierin bei objektiver Würdigung schon deshalb nicht gesehen werden, weil im Zweifel davon auszugehen ist, dass die Behörde nur das geregelt hat, wozu die gesetzliche Grundlage sie ermächtigt. Für einen dem Frequenzzuteilungsverfahren vorgreifenden Entscheidungsinhalt der nach § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 TKG a.F. festzulegenden Frequenznutzungsbestimmungen besteht jedoch - wie noch auszuführen sein wird (s. hierzu unten zu b) - keine gesetzliche Grundlage.

26 b) Das Ergebnis der Auslegung der konkreten Festlegungen in Nr. IV.4.2 und Anlage 2 der angefochtenen Allgemeinverfügung steht im Einklang mit der sich aus den telekommunikationsrechtlichen Vergabevorschriften ergebenden Rechtslage. Dass die vor Durchführung eines Vergabeverfahrens bestimmten Frequenznutzungsbestimmungen - unabhängig von dem Bindungswillen der Behörde - eine für die anschließende Frequenzzuteilung verbindliche und abschließende Regelung derjenigen Voraussetzungen enthalten, unter denen Drittbetroffene rechtlich zur Duldung von durch die Nutzung der zu vergebenden Frequenzen möglicherweise verursachten Störungen des Betriebs ihrer Breitbandkabelnetze und angeschlossenen Empfangsgeräte verpflichtet sind, lässt sich weder der einschlägigen Rechtsgrundlage in § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 TKG a.F. entnehmen (aa), noch folgt dies aus einem Vertrauensschutz der erfolgreichen Bieter (bb), aus planungsrechtlichen Grundsätzen (cc), aus dem Gesichtspunkt des gestuften Verfahrens (dd) oder aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes (ee).

27 aa) § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 TKG a.F. (jetzt § 61 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 TKG n.F.) als maßgebliche Rechtsgrundlage für die Festlegung der Frequenznutzungsbe-

stimmungen lässt sich entgegen der Auffassung der Klägerin nicht dahingehend auslegen, dass bereits die vor Durchführung eines Vergabeverfahrens bestimmten Frequenznutzungsbestimmungen unabhängig von dem konkreten Bindungswillen der Behörde eine mit Blick auf die spätere Frequenzzuteilung abschließende und deshalb auch für Drittbetroffene verbindliche Wirkung entfalten.

28 Nach § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 TKG a.F. bestimmt die Bundesnetzagentur vor Durchführung eines Vergabeverfahrens die Frequenznutzungsbestimmungen einschließlich des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung und seiner zeitlichen Umsetzung. Im Wortlaut der Vorschrift fehlt jeglicher Anhaltspunkt dafür, dass auch die Belange Dritter, die durch die Nutzung der zu vergebenden Frequenzen gestört werden könnten, Bestandteil des normativen Entscheidungsprogramms sind. Eher gegen diese Annahme spricht, dass § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 TKG a.F. als möglichen Inhalt der Frequenznutzungsbestimmungen lediglich den Versorgungsgrad bei der Frequenznutzung und seine zeitliche Umsetzung benennt. Hierbei handelt es sich um Gesichtspunkte, 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 (vgl. Hahn/Hartl, in: Scheurle/Mayen, TKG, 2. Aufl. 2008, § 61 Rn. 18), nicht hingegen private Interessen einschließlich solcher von Unternehmen, die bereits Frequenzen nutzen.

29 Gegen die Annahme, dass die Belange möglicher Drittbetroffener Bestandteil des Entscheidungsprogramms des § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 TKG a.F. sind, sprechen vor allem Zweck und Systematik der Vorschrift. Nach Satz 1 der Regelung soll mit dem Vergabeverfahren festgestellt werden, welcher oder welche der Antragsteller am besten geeignet sind, die zu vergebenden Frequenzen effizient zu nutzen. Dem auf eine Bestenauslese gerichteten Zweck des Vergabeverfahrens entsprechend sind Gegenstand und Reichweite der nach § 61 Abs. 4 Satz 2 TKG a.F. zu treffenden Festlegungen begrenzt. Dass den Belangen der durch die spätere Frequenznutzung betroffenen Dritten nach der ge-

setzlichen Systematik erst auf der nachfolgenden Entscheidungsebene der Frequenzzuteilung Rechnung zu tragen ist, wird durch § 61 Abs. 1 Satz 3 TKG verdeutlicht, dem zufolge die Zuteilung der Frequenzen „nach § 55“ erfolgt, nachdem das Vergabeverfahren nach Satz 1 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 eingeschränkt geregelte Möglichkeit einer nachträglichen Änderung von Art und Umfang der Frequenznutzung bezieht sich nur auf solche Fälle, in denen „nach der Frequenzzuteilung“ festgestellt wird, dass aufgrund einer erhöhten Nutzung des Frequenzspektrums erhebliche Einschränkungen der Frequenznutzung auftreten oder dass aufgrund einer Weiterentwicklung der Technik erhebliche Effizienzsteigerungen möglich sind. Geht es demgegenüber - wie hier - 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. 7 TKG a.F. 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. 4 Satz 2 TKG a.F. 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.

30 Die fehlende Regelungswirkung der nach § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 TKG a.F. festzulegenden Frequenznutzungsbestimmungen gegenüber Drittbetroffenen

wird durch die Entstehungsgeschichte der Norm bestätigt. In der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (vgl. BTDrucks 15/2316 S. 80) wird zu der - damals noch als § 59 bezeichneten - Vorschrift im Wesentlichen ausgeführt, dass die Regelung das Vergabeverfahren konkretisiere, welches die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post („Reg TP“) in Fällen der Frequenzknappheit der Zuteilung voranstellen könne. Das in Absatz 4 benannte Auswahlkriterium der Effizienz der Frequenznutzung sei sachgerecht, weil es der in bestimmten Frequenzbereichen bestehenden Knappheit von Übertragungskapazität Rechnung trage. Die vor dem Vergabeverfahren festzulegenden Zulassungsbedingungen und Verfahrensregelungen gewährleisteten ein diskriminierungsfreies Verfahren. Dem Gesetzgeber standen danach bei der Konzeption der Regelung lediglich die Sicherstellung einer effizienten Frequenznutzung sowie die Ausgestaltung eines diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens, nicht jedoch der Schutz Dritter vor Störungen durch die spätere Nutzung der zu vergebenden Frequenzen vor Augen.

31 Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass die in dem Urteil vom 22. Juni 2011 - BVerwG 6 C 40.10 - (Buchholz 442.066 § 61 TKG Nr. 1 Rn. 20) enthaltene Erwägung des Senats, die Systematik und der Zweck des Gesetzes geböten es, die subjektive Frequenzzuteilungsvoraussetzung des § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 TKG bereits bei der Aufstellung der Mindestvoraussetzungen für die Zulassung zum Vergabeverfahren zu berücksichtigen, weil sich nur so vermeiden lasse, dass ein Bewerber zunächst das Vergabeverfahren durchläuft, um dann nach Erhalt des Zuschlages bei der Zuteilung der Frequenzen an der genannten Zuteilungsvoraussetzung zu scheitern, nicht dahingehend verallgemeinert werden kann, dass allen im Rahmen der Frequenzzuteilung zu berücksichtigenden Belange einschließlich der Interessen potenziell Drittbetroffener bereits im Rahmen der vor der Durchführung eines Vergabeverfahrens nach § 61 Abs. 4 Satz 2 TKG 2004 zu treffenden Festlegungen abschließend Rechnung zu tragen ist. In der zitierten Entscheidung hat der Senat lediglich festgestellt, dass die Vergabebedingung unter Nr. IV.1.3 der Allgemeinverfügung, der zufolge die Voraussetzungen für die Zulassung zum Versteigerungsverfahren nach näherer Maßgabe der Anlage 5 zur Allgemeinverfügung dargelegt werden müssen, in Einklang mit ihrer gesetzlichen Grundlage in § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 TKG a.F.

steht und deshalb von der Bundesnetzagentur ohne Rechtsverstoß erlassen werden *durfte.* Ob die Behörde gesetzlich *verpflichtet* ist, sämtlichen im Rahmen der späteren Frequenzzuteilung zu berücksichtigenden Belangen einschließlich der Interessen potenziell Drittbetroffener bereits im Rahmen der vor der Durchführung eines Vergabeverfahrens nach § 61 Abs. 4 Satz 2 TKG a.F. zu treffenden Festlegungen abschließend Rechnung zu tragen, hatte der Senat nicht zu entscheiden.

32 bb) Auf den Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes der erfolgreichen Bieter lässt sich die Annahme einer Regelungswirkung der nach § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 TKG a.F. festzulegenden Frequenznutzungsbestimmungen gegenüber Drittbetroffenen ebenfalls nicht stützen. Das Vertrauen auf die abschließende rechtsgestaltende Wirkung der Frequenznutzungsbestimmungen ist nur schutzwürdig, soweit diese die Versorgungsverpflichtung betreffen. 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 können 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. Dies ergibt sich schon aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) und des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG). Durch einen Bescheid potentiell betroffene Dritte müssen hinreichend deutlich erkennen können, welche Anfechtungslast ihnen durch den Bescheid aufgebürdet wird (vgl. Urteil vom 19. Dezember 1985 - BVerwG 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300 <305>). Der Wortlaut des § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 TKG a.F. enthält jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, dass Dritte damit rechnen müssen, durch die Nichtanfechtung der auf dieser Rechtsgrundlage ergehenden Entscheidungen der Bundesnetzagentur ihre Abwehransprü-

che für das nachfolgende Frequenzzuteilungsverfahren zu verlieren. Ein Einwendungsausschluss auch mit Wirkung für nachfolgende Verwaltungsentscheidungen und sich etwa anschließende Gerichtsverfahren würde zudem nur dann den Anforderungen des Rechts auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) gerecht werden, wenn der Betroffene im Verwaltungsverfahren die Möglichkeit hat, alle erheblichen Einwände vorzubringen (vgl. Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 26 Rn. 54). Diese Möglichkeit ist indes nach der gesetzlichen Ausgestaltung des der Vergabeanordnung vorausgehenden Verwaltungsverfahrens, das in § 55 Abs. 9 Satz 2 TKG a.F. lediglich eine Anhörung der „betroffenen Kreise“ vorsieht, nicht gewährleistet.

33 cc) Dass die vor Durchführung eines Vergabeverfahrens festgelegten Frequenznutzungsbestimmungen nach der gesetzlichen Konzeption eine für die anschließende Frequenzzuteilung verbindliche und abschließende Regelung derjenigen Voraussetzungen enthalten, unter denen Drittbetroffene rechtlich zur Duldung von durch die Nutzung der zu vergebenden Frequenzen möglicherweise verursachten Störungen des Betriebs ihrer Breitbandkabelnetze und angeschlossenen Empfangsgeräte verpflichtet sind, lässt sich ferner nicht mit dem Hinweis auf planungsrechtliche Grundsätze begründen. Die Anordnung der Bundesnetzagentur, der Frequenzzuteilung ein Vergabeverfahren vorzuschalten, hat nicht zur Folge dass in planungsähnlicher Weise alle öffentlichen und privaten Belange im Hinblick auf die spätere Frequenzzuteilung abzuwägen wären mit der Folge einer auch Drittbetroffene erfassenden rechtlichen Bindung.

34 Die gesetzlichen Grundlagen für die streitgegenständlichen Anordnungen der Bundesnetzagentur über die Durchführung eines Vergabeverfahrens, über die Auswahl des Versteigerungsverfahrens und über die Festlegung von Vergabebedingungen einschließlich der Frequenznutzungsbestimmungen enthalten weder eine ausdrückliche Planungsermächtigung noch sonstige Anhaltspunkte für einen planerischen Charakter dieser Entscheidungen. Nach § 55 Abs. 9 Satz 1 TKG a.F. kann die Bundesnetzagentur unbeschadet des Absatzes 5 anordnen, dass der Zuteilung der Frequenzen ein Vergabeverfahren auf Grund der von der Bundesnetzagentur festzulegenden Bedingungen nach § 61 voranzugehen

hat, wenn für Frequenzzuteilungen nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden oder für bestimmte Frequenzen mehrere Anträge gestellt sind. Die Vorschrift eröffnet der Bundesnetzagentur ein Ermessen, das bei bestehender Frequenzknappheit nach der Rechtsprechung des Senats infolge der Grundrechtsbindung (Art. 12 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG) gegenüber der Gesamtheit der Zuteilungspetenten wie auch des unionsrechtlichen Diskriminierungsverbotes (Art. 5 Abs. 2 Unterabs. 2, Art. 7 Abs. 3 der Genehmigungsrichtlinie) regelmäßig im Sinne des Erlasses einer Vergabeanordnung vorgeprägt ist (vgl. Urteile vom 22. Juni 2011 - BVerwG 6 C 3.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 6 Rn. 35 und vom 26. Januar 2011 - BVerwG 6 C 2.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 3 Rn. 25). Demgemäß bedarf es ausdrücklicher Ermessenserwägungen nicht im Regel-, sondern nur im Ausnahmefall (Urteil vom 23. März 2011 - BVerwG 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 Rn. 23). Dies schließt die Annahme eines umfassenden Planungsermessens aus.

35 Bei der gemäß § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG a.F. vorzunehmenden Bestimmung der Durchführung des Vergabeverfahrens als Versteigerungsverfahren oder als Ausschreibungsverfahren steht der Bundesnetzagentur nach der Rechtsprechung des Senats kein Ermessen zu, denn nach § 61 Abs. 2 Satz 1 TKG 2004 ist grundsätzlich das Versteigerungsverfahren durchzuführen, falls dieses Verfahren nicht ausnahmsweise ungeeignet zur Erreichung der Regulierungsziele ist. Allerdings ist im Hinblick auf diese Bewertung - auf der Tatbestandsseite der Norm - ein Beurteilungsspielraum der Bundesnetzagentur anzuerkennen, der sich aus der Notwendigkeit rechtfertigt, zur Bestimmung der Geeignetheit bzw. Ungeeignetheit des Versteigerungsverfahrens in eine komplexe Abwägung der Regulierungsziele einzutreten, was die Gewichtung und den Ausgleich gegenläufiger öffentlicher und privater Belange einschließt (s. Urteile vom 22. Juni 2011 - BVerwG 6 C 5.10 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 7 Rn. 12 und vom 23. März 2011 - BVerwG 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 Rn. 27 m.w.N.). Der Hinweis des Senats auf das Erfordernis einer „komplexen Abwägung“ der Regulierungsziele, die „die Gewichtung und den Ausgleich gegenläufiger öffentlicher und privater Belange einschließt“, ist indes nicht etwa so zu verstehen, dass bei der gemäß § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG a.F. vorzunehmenden Bestimmung der Durchführung des Vergabeverfahrens alle durch die spätere Nutzung

der zu vergebenden Frequenzen berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen einer umfassenden Planungsentscheidung abzuwägen wären. Vielmehr sind in die Entscheidung lediglich solche Belange einzustellen, die sich auf die Frage der Geeignetheit des Versteigerungsverfahrens beziehen.

36 § 61 Abs. 4 Satz 2 TKG a.F. als Rechtsgrundlage für die Festlegung der Vergabebedingungen enthält ebenfalls keinen Anhaltspunkt für einen planerischen Charakter dieser Entscheidung. Danach „bestimmt“ die Bundesnetzagentur vor Durchführung eines Vergabeverfahrens u.a. die von den Antragstellern zu erfüllenden fachlichen und sachlichen Mindestvoraussetzungen für die Zulassung zum Vergabeverfahren, den sachlich und räumlich relevanten Markt, für den die zu vergebenden Frequenzen unter Beachtung des Frequenznutzungsplanes verwendet werden dürfen, sowie die Frequenznutzungsbestimmungen. Nach der Rechtsprechung des Senats bringt das Gesetz mit diesem Bestimmungsrecht 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 demgemäß darauf beschränkt, ob die Bundesnetzagentur - von der Einhaltung der Verfahrensbestimmungen abgesehen - von einem richtigen Verständnis der gesetzlichen Begriffe ausgegangen ist, den erheblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend in den Blick genommen hat und bei der eigentlichen Bewertung im Hinblick auf die in § 61 Abs. 4 Satz 2 TKG a.F. ausdrücklich hervorgehobenen Kriterien widerspruchsfrei und plausibel argumentiert und insbesondere das Willkürverbot nicht verletzt hat (Urteil vom 22. Juni 2011 - BVerwG 6 C 40.10 - Buchholz 442.066 § 61 TKG Nr. 1 Rn. 15; im Anschluss an Urteil vom 23. März 2011 - BVerwG 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 <243 f.>, Rn. 37 f., zu den Versteigerungsregeln gemäß § 61 Abs. 5 TKG). Auch insoweit hat der Senat zwar ausdrücklich eine „komplexe Gesamtabwägung“ für erforderlich gehalten (Urteil vom 23. März 2011 a.a.O. Rn. 37). Die einzustellenden Belange sind indes - wie bei der Vergabeanordnung und der Anordnung des Versteigerungsverfahrens - durch Inhalt und Zweck der Entscheidung begrenzt. Wie bereits ausgeführt, soll mit dem Vergabeverfahren nach § 61 Abs. 4 Satz 1 TKG a.F. festgestellt werden, welcher oder welche der Antragsteller am besten geeignet sind,

die zu vergebenden Frequenzen effizient zu nutzen. Abwägungsrelevant sind daher nur solche privaten und öffentlichen Belange, die von der Entscheidung, inwieweit eine (weitere) Verengung des Zugangsanspruchs der Zuteilungsbewerber durch die Festlegung von Vergabebedingungen in Betracht kommt, berührt werden. Sonstige Belange einschließlich des Interesses Dritter, von Störungen durch die spätere Nutzung der zu vergebenden Frequenzen verschont zu bleiben, sind hierbei nicht erfasst.

37 Gegen die Annahme, die nach § 55 Abs. 9, § 61 TKG a.F. von der Bundesnetzagentur zu treffenden Anordnungen unterlägen planungsrechtlichen Grundsätzen, spricht vor allem die Gesetzessystematik. Eine Entscheidung über die Durchführung eines Vergabeverfahrens und gegebenenfalls hieran anschließend über die Auswahl des Versteigerungsverfahrens sowie über die Festlegung von Vergabebedingungen kommt von vornherein nur dann in Betracht, wenn gemäß § 55 Abs. 9 Satz 1 TKG a.F. für Frequenzzuteilungen nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden oder für bestimmte Frequenzen mehrere Anträge gestellt sind. Fehlt es an einer solchen Knappheitssituation, erfolgt die Frequenzzuteilung ohne Vergabeverfahren im Wege der Allgemeinzuteilung (Art. 55 Abs. 2 TKG a.F.) oder Einzelzuteilung (Art. 55 Abs. 3 und 4 TKG a.F.). Ein sachlicher Grund dafür, weshalb die planerische Bewältigung von Konflikten zwischen unterschiedlichen Frequenznutzungen damit letztlich von einem „Trägerverfahren“ abhängen soll, das nur im Fall eines Nachfrageüberhangs in Bezug auf die zu vergebenden Frequenzen zur Anwendung kommt, ist nicht erkennbar. Dies gilt umso mehr, als die telekommunikationsrechtliche Frequenzordnung mit dem Frequenzbereichszuweisungsplan (§ 53 TKG a.F.) und dem Frequenznutzungsplan (§ 54 TKG a.F.) planerische Instrumente bereitstellt, in deren Rahmen eine Bewältigung der Konflikte zwischen unterschiedlichen Frequenznutzungen und eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange möglich und geboten ist.

38 Auch aus den einschlägigen Verfahrensvorschriften ergeben sich keine hinreichend deutlichen Hinweise auf einen planerischen Charakter der nach § 55 Abs. 9, § 61 TKG a.F. zu treffenden Entscheidungen der Bundesnetzagentur über die Durchführung eines Vergabeverfahrens, über die Auswahl des Ver-

steigerungsverfahrens und über die Festlegung von Vergabebedingungen. Die Beteiligungsvorschriften der Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung (FreqNPAV) beziehen sich auf die Aufstellung des Frequenznutzungsplans nach § 54 TKG a.F. und sind auf die Anordnungen nach § 55 Abs. 9, § 61 TKG a.F. nicht übertragbar. Aus dem Erfordernis einer Anhörung der „betroffenen Kreise“ gem. § 55 Abs. 9 Satz 2 bzw. § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG a.F. folgt nicht, dass die im Rahmen der Anhörung geltend gemachten Belange zum Gegenstand einer planerischen Abwägungsentscheidung gemacht werden müssten. Selbst wenn vieles dafür sprechen mag, den Kreis der Anhörungsberechtigten weit zu ziehen (vgl. Wegmann, in: Berliner Kommentar zum TKG, 2. Aufl. 2009, § 53 Rn. 14, § 55 Rn. 53, § 61 Rn. 13), fehlt es jedenfalls an dem für Planungsverfahren charakteristischen Element einer umfassenden, formalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch die sonstigen Modalitäten des Zustandekommens der nach § 55 Abs. 9, § 61 TKG a.F. zu treffenden Entscheidungen der Bundesnetzagentur deuten nicht auf eine planerische Entscheidung hin. Dass diese Entscheidungen von der Beschlusskammer in der besonderen Besetzung mit dem Präsidenten der Behörde als Vorsitzendem und den beiden Vizepräsidenten als beisitzenden Mitgliedern (§ 132 Abs. 3 Satz 1 TKG) zu treffen und damit qualitativ besonders hervorgehoben sind (vgl. Urteil vom 1. September 2009 - BVerwG 6 C 4.09 - BVerwGE 134, 368 <376>, Rn. 24), ist für sich genommen kein ausreichender Anknüpfungspunkt für die Annahme, dass der Gesetzgeber der Behörde auch die Befugnis übertragen hat, im Rahmen der genannten Entscheidungen die der späteren Nutzung der zu vergebenden Frequenzen entgegenstehenden privaten und öffentlichen Belange mit den für diese Nutzung geltend gemachten Belangen in einem Akt planender Gestaltung durch Abwägung zum Ausgleich zu bringen oder erforderlichenfalls zu überwinden.

39 Ein planungsähnlicher Charakter der nach § 55 Abs. 9, § 61 TKG a.F. zu treffenden Entscheidungen der Bundesnetzagentur über die Durchführung eines Vergabeverfahrens, über die Auswahl des Versteigerungsverfahrens und über die Festlegung von Vergabebedingungen folgt auch nicht unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG). Zwar ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unabhängig von einer gesetzlichen Positivierung unmittelbar aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung das

Gebot, alle von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (vgl. Urteile vom 14. Februar 1975 - BVerwG 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 <63> und vom 7. Juli 1978 - BVerwG 4 C 79.76 - BVerwGE 56, 110 <116 f., 122 f.>). Das Gebot der Problem- bzw. Konfliktbewältigung im Rahmen einer umfassenden Abwägung aller von einer Planung berührten öffentlichen und privaten Belange, setzt jedoch eine entsprechende planerische Gestaltungsfreiheit der zuständigen Behörde voraus. Eine dahingehende Planungsbefugnis muss sich den gesetzlichen Regelungen, die der zu treffenden Entscheidung zugrunde liegen, ausdrücklich oder zumindest im Wege der Auslegung entnehmen lassen. Wie ausgeführt, fehlt es hieran jedoch in Bezug auf die hier maßgeblichen Regelungen der § 55 Abs. 9, § 61 TKG a.F. In besonders gelagerten Ausnahmefällen kann sich zwar auch ohne gesetzliche Regelung einer Planungsbefugnis unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip bzw. aus Gründen des Grundrechtsschutzes für eine Behörde das Gebot ergeben, eine planerische Entscheidung zu treffen, bei der alle von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind (vgl. etwa OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. März 2009 - OVG 2 B 8.08 - juris Rn. 48, 68, zu dem singulären Fall der militärischen Fortnutzung eines ehemals von den sowjetischen Streitkräften genutzten Geländes als Truppenübungs- und Luft-Boden-Schießplatz durch die Bundeswehr). Eine solche Konstellation liegt hier indes fern. Bei der Frequenzordnung handelt es sich um ein vom Gesetzgeber detailliert ausgestaltetes Rechtsgebiet. Die materiellen und formellen Voraussetzungen der in § 52 TKG genannten Handlungsformen der Frequenzordnung sind den folgenden Bestimmungen im Einzelnen zu entnehmen. Dabei sieht das Gesetz neben der Allgemein- und Einzelzuteilung der Frequenzen (§ 55 Abs. 2 bzw. Abs. 3 und 4 TKG) mit dem Frequenzbereichszuweisungsplan (§ 53 TKG) und dem Frequenznutzungsplan (§ 54 TKG) planerische Entscheidungen ausdrücklich vor. Es besteht daher kein rechtsstaatliches oder grundrechtliches Bedürfnis - und mangels Regelungslücke insbesondere auch keine Kompetenz -, kraft richterrechtlicher Rechtsfortbildung eine weitere Planungsebene zu schaffen und diese dem Vergabeverfahren zuzuordnen, das der Zuteilung von Frequenzen in einer Knappheitssituation nach § 61 Abs. 1 Satz 1 TKG a.F. vorangehen kann.

40 dd) Bindungswirkung gegenüber Drittbetroffenen erlangen die vor Durchführung eines Vergabeverfahrens bestimmten Frequenznutzungsbestimmungen ferner nicht aufgrund des in dem bereits erwähnten Urteil des Senats vom 1. September 2009 (a.a.O. Rn. 25) hervorgehobenen Umstands, dass das Telekommunikationsgesetz dem „Modell des gestuften Verfahrens“ folgt, in welchem das zu bewältigende Gesamtproblem phasenweise abgearbeitet und konkretisiert wird, wobei die jeweils vorangegangenen Stufen das „sachliche Fundament“ für die nachfolgenden Verfahrensschritte bilden.

41 In der genannten Entscheidung hatte der Senat die Frage zu klären, ob die nach § 55 Abs. 9, § 61 TKG a.F. zu treffenden Anordnungen der Bundesnetzagentur über die Durchführung eines Vergabeverfahrens, über die Auswahl des Versteigerungsverfahrens und über die Festlegung von Vergabebedingungen selbstständig anfechtbar sind oder es sich um bloße unselbstständige Verfahrenshandlungen im Sinne von § 44a Satz 1 VwGO handelt. Diese Frage hat der Senat aufgrund einer „Gesamtschau“ der besonderen Verfahrensvorschriften in §§ 132 TKG ff. (Urteil vom 1. September 2009 a.a.O. S. 375, Rn. 23) und im Hinblick darauf, dass der Gesetzgeber diese (Zwischen-)Entscheidungen der Bundesnetzagentur zugleich qualitativ höherwertig ausgestaltet hat als die abschließende Sachentscheidung, die Frequenzzuteilung, die außerhalb des Beschlusskammerverfahrens erfolgt (Urteil vom 1. September 2009 a.a.O. Rn. 24), im Sinne der ersten Alternative beantwortet. Als weiteres Argument für seine Bewertung hat der Senat angeführt, dass die genannten Beschlusskammerentscheidungen sich sämtlich nicht in einer reinen Förderung des Vergabeverfahrens erschöpfen, sondern in unterschiedlichem Ausmaß darüber hinausgehende materiell-rechtliche Wirkungen entfalten. Auch vor diesem Hintergrund folge das Gesetz insofern nicht dem Modell der Rechtsschutzkonzentration, wie es dem § 44a Satz 1 VwGO zugrunde liege, sondern dem Modell des gestuften Verfahrens, in welchem das zu bewältigende Gesamtproblem phasenweise abgearbeitet und konkretisiert wird, wobei die jeweils vorangegangenen Stufen das sachliche Fundament für die nachfolgenden Verfahrensschritte bilden (Urteil vom 1. September 2009 a.a.O. S. 376, Rn. 25). Zu den erwähnten materiell-rechtlichen Wirkungen hat der Senat an anderer Stelle der zitierten Entschei-

dung - im Zusammenhang mit der Klagebefugnis - ausgeführt, dass die in § 55 Abs. 9 Satz 1 TKG a.F. vorgesehene Vergabeanordnung ebenso wie die Entscheidung über die Art des Verfahrens (§ 61 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 TKG a.F.) und die Festlegung der Vergabebedingungen (§ 61 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2, Abs. 4 Satz 2 TKG a.F.) die materielle Rechtsposition der Zuteilungspetenten berühren (Urteil vom 1. September 2009 a.a.O., S. 373 Rn. 16 f., 19).

42 Die Annahme, dass die nach § 61 Abs. 4 Satz 2 TKG a.F. ergehende Festlegung von Vergabebedingungen - ebenso wie die Beschlusskammerentscheidungen über die Durchführung des Vergabeverfahrens und die Auswahl des Versteigerungsverfahrens - nicht nur gegenüber den Zuteilungspetenten in Bestandskraft erwächst, sondern unabhängig von den konkret getroffenen Festlegungen auch Dritte in der Weise bindet, dass diese im Rahmen der nachfolgenden Verfahrensschritte mit der Geltendmachung von weiter gehenden Schutzansprüchen gegen die spätere Nutzung der zu vergebenden Frequenzen ausgeschlossen sind, kann auf diese Erwägungen indes schon deshalb nicht gestützt werden, weil - wie ausgeführt - lediglich die Belange der Zuteilungspetenten zum gesetzlichen Entscheidungsprogramm gehören. Die in § 55 Abs. 5 Satz 1 TKG a.F. detailliert geregelten Zuteilungsvoraussetzungen werden in § 61 Abs. 4 Satz 2 TKG a.F., der Rechtsgrundlage für die Vergabebedingungen, nicht abgebildet.

43 ee) Die Annahme, dass die vor Durchführung eines Vergabeverfahrens bestimmten Frequenznutzungsbestimmungen unabhängig von dem Bindungswillen der Behörde eine für die anschließende Frequenzzuteilung verbindliche und abschließende Regelung derjenigen Voraussetzungen enthalten, unter denen Drittbetroffene rechtlich zur Duldung von durch die Nutzung der zu vergebenden Frequenzen möglicherweise verursachten Störungen des Rundfunkempfangs verpflichtet sind, lässt sich schließlich nicht mit dem Erfordernis des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) begründen.

44 Zwar bestehen gegen den Frequenzbereichszuweisungsplan (§ 53 TKG a.F.) und den Frequenznutzungsplan (§ 54 TKG a.F.) keine oder nur sehr eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten. Der als Rechtsverordnung der Bundesregierung erlassene Frequenzbereichszuweisungsplan wird als Bundesrecht nicht vom Anwendungsbereich der Normenkontrolle nach § 47 VwGO erfasst und kann daher allenfalls mit der Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) unmittelbar angegriffen werden. Auch gegen den Frequenznutzungsplan besteht kein unmittelbarer Rechtsschutz. Nach wohl überwiegender Ansicht handelt es sich um eine Verwaltungsvorschrift (vgl. Kroke, in: Wilms/Masing/Jochum, TKG, Stand März 2007, § 54 Rn. 8, Jenny, in Heun, Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, Teil 2 D., Rn. 55; Korehnke, in: BeckTKG, § 54 Rn. 2, 3, 33; vgl. auch die Begründungen der Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung - BRDrucks 118/01 S. 5 - sowie des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Neufassung des § 54 TKG - BTDrucks 17/5707 S. 72 -). Selbst wenn es sich bei dem Frequenznutzungsplan nicht um eine Verwaltungsvorschrift, sondern um eine quasi-dingliche Allgemeinverfügung (vgl. Ladeur, CR 2002, 181, 189) oder um eine Rechtsform eigener Art (vgl. Hahn/Hartl, in: Scheurle/Mayen, TKG, 2. Aufl. 2008, § 54 Rn. 11 ff.) handeln sollte, hätte die eingeschränkte Bindungswirkung nicht zur Folge, dass der Frequenznutzungsplan unmittelbar angefochten werden könnte (vgl. Hahn/Hartl, a.a.O. Rn. 15, unter Hinweis auf BRDrucks 118/01 S. 10 zu § 6).

45 Sowohl der Frequenzbereichszuweisungsplan als auch der Frequenznutzungsplan können aber im Rahmen verwaltungsgerichtlicher Verfahren gegen Frequenzzuteilungsentscheidungen nach § 55 TKG inzident überprüft werden. Dies ergibt sich aus § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 TKG a.F., dem zufolge Frequenzen zugeteilt werden, wenn sie - neben anderen Voraussetzungen - für die vorgesehene Nutzung im Frequenznutzungsplan ausgewiesen sind, sowie aus § 55 Abs. 1 Satz 3 TKG a.F., wonach die Frequenzzuteilung u.a. zweckgebunden nach Maßgabe des Frequenznutzungsplanes erfolgt. Ist der Frequenznutzungsplan abwägungsfehlerhaft, was im Rahmen der Frequenzzuteilungsentscheidung inzident überprüft werden kann, fehlt es an der erforderlichen planerischen Grundlage. Ebenso wie ein Drittbetroffener mit der Klage gegen die Baugenehmigung geltend machen kann, durch das rechtswidrige Unterbleiben

eines Planfeststellungsverfahrens in seiner materiellen Rechtsposition beeinträchtigt zu sein, können die möglicherweise von Störungen betroffenen Frequenznutzer mit der Klage gegen die einzelnen Frequenzzuteilungsbescheide geltend machen, dass ihnen die planerische Abwägung ihrer der Nutzung der zur vergebenden Frequenzen entgegenstehenden Belange versagt geblieben ist.

46 Auch im Übrigen ist der Rechtsschutz Drittbetroffener nach der Konzeption des Gesetzes in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise dadurch gewährleistet, dass jede Frequenznutzung, soweit im Gesetz nichts anderes geregelt ist, nach § 55 Abs. 1 Satz 1 TKG einer vorherigen Frequenzzuteilung bedarf, die zum Gegenstand einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage gemacht werden kann. Drittbetroffene können sich hierbei in der Regel auf die in § 55 Abs. 5 Satz 1 TKG a.F. geregelten Frequenzzuteilungsvoraussetzungen als drittschützende Normen berufen. Soweit Frequenzen nach § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 TKG a.F. zugeteilt werden, wenn sie verfügbar sind, kann gegebenenfalls ein Dritter geltend machen, dass eine zu seinen Gunsten erfolgte Zuteilungsentscheidung in Bezug auf die zu vergebenden Frequenzen bisher nicht wirksam widerrufen sei. Drittschützende Wirkung kommt jedenfalls im Ansatz auch der in § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 TKG a.F. geregelten Zuteilungsvoraussetzung der Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen zu. Ob „Verträglichkeit“ im Sinne dieser Vorschrift „Störungsfreiheit“ bedeutet oder vielmehr - wofür vieles spricht - das Ergebnis eines Ausgleichs zwischen den Belangen der effizienten und störungsfreien Frequenznutzung ist, bedarf im vorliegenden Zusammenhang keiner Vertiefung.

47 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Neumann Büge Dr. Graulich

Hahn Prof. Dr. Hecker

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 500 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Neumann Büge Dr. Graulich

Hahn Prof. Dr. Hecker