BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 6 B 36.16
VG 9 K 1486/15

In der Verwaltungsstreitsache

ECLI:DE:BVerwG:2017:200217B6B36.16.0

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 20. Februar 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Möller und Hahn

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 22. April 2016 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 100 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

1 Die Klägerin betreibt funkgestützte Netze zum Angebot eines breitbandigen Internetzugangsdienstes. Sie wendet sich gegen eine Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur über die Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 700 MHz, 900 MHz, 1 800 MHz sowie weiterer Frequenzen im Bereich 1 452 bis 1 492 MHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten. In der auf § 55 Abs. 10, § 61 Abs. 1 bis 4 und 6, § 132 Abs. 1 und 3 TKG gestützten Entscheidung wird angeordnet, dass der Zuteilung der Frequenzen in den genannten Bereichen ein Vergabeverfahren nach § 61 TKG voranzugehen hat und dieses als Versteigerungsverfahren durchgeführt wird. Weiter werden Voraussetzungen für die Zulassung zum Versteigerungsverfahren geregelt. Unter anderem hat der Antragsteller darzulegen und nachzuweisen, dass ihm die finanziellen Mittel für die Ersteigerung der Frequenzen und für Auf- und Ausbau sowie den Betrieb des Funknetzes zur Verfügung stehen werden. Ferner werden Mindestgebote festgesetzt, die für einen Frequenzblock von 2 x 5 MHz (gepaart) 75 Mio. € in den Bereichen 700

MHz und 900 MHz sowie 37,5 Mio. € im Bereich 1 800 MHz und für einen Frequenzblock von 1 x 5 MHz (ungepaart) im Bereich 1,5 GHz 18,75 Mio. € betragen. An der Versteigerung im Mai und Juni 2015 nahmen die drei etablierten Mobilfunkbetreiber teil. Nach 181 Runden wurden ihnen die Frequenzen zu Zuschlagspreisen von insgesamt ca. 5 Mrd. € zugeschlagen. Den Antrag der Klägerin auf Zulassung zu der Versteigerung hatte die Beklagte zuvor abgelehnt. Die hiergegen gerichtete Klage blieb vor dem Verwaltungsgericht ohne Erfolg. Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision hat der Senat mit Beschluss vom heutigen Tage (BVerwG 6 B 37.16) zurückgewiesen.

2 Die Klägerin hat gegen die Präsidentenkammerentscheidung Klage erhoben, mit der sie beantragt hat, die Entscheidung aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, die zwischenzeitlich erfolgte Versteigerung rückgängig zu machen. Das Verwaltungsgericht hat einen in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisantrag der Klägerin abgelehnt und die Klage sodann abgewiesen. Die Revision gegen sein Urteil hat das Verwaltungsgericht nicht zugelassen. Hiergegen richtet sich die Beschwerde der Klägerin.

II

3 Die Beschwerde der Klägerin, die sich auf den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) sowie auf Verfahrensfehler (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) stützt, bleibt ohne Erfolg.

4 1. Das Verwaltungsgericht hat weder den Anspruch der Klägerin auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG noch seine Pflicht zur Aufklärung des Sachverhalts aus § 86 Abs. 1 VwGO oder den Überzeugungsgrundsatz des § 108 Abs. 1 VwGO verletzt, indem es den in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisantrag der Klägerin abgelehnt und insoweit von einer weiteren Sachaufklärung abgesehen hat. Mit diesem Antrag hat die Klägerin begehrt, durch Einholung eines Sachverständigengutachtens festzustellen, dass folgende Frequenzen im Gesamtumfang von über 319 MHz, die den drei etablierten Mobilfunkunternehmen bereits zugeteilt sind, über einen Zeitraum von 6 bis 16 Jah-

ren fast vollständig brachliegen: Im 2 GHz-Band 35 MHz, im 2,6 GHz-Band 190 MHz, im 3,5 GHz-Band 84 MHz und im 450 MHz-Band rund 10 MHz.

5 a) Die Ablehnung eines Beweisantrags verletzt den Anspruch eines Beteiligten auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) nur dann, wenn die unter Beweis gestellte Tatsachenbehauptung nach dem Rechtsstandpunkt des entscheidenden Gerichts erheblich ist und die Nichtberücksichtigung des Beweisangebots im Prozessrecht keine Stütze findet (BVerfG, Beschluss vom 8. November 1978 - 1 BvR 158/78 - BVerfGE 50, 32 <36>; BVerwG, Beschluss vom 25. Januar 2016 - 2 B 34.14 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 3 VwGO Nr. 75 Rn. 32). Dies ist hinsichtlich des von der Klägerin gestellten Beweisantrags nicht der Fall. Das Verwaltungsgericht hat dessen Ablehnung damit begründet, auf die unter Beweis gestellte Tatsache komme es nicht entscheidungserheblich an. Die Tatsache der ungenutzten Frequenzzuteilungen in den im Beweisantrag genannten Frequenzbereichen belegten nicht eine offensichtliche Hortungsabsicht, die die Berücksichtigung der angemeldeten Frequenzbedarfe ausschließe. Die von der Klägerin genannten Frequenzbänder unterschieden sich größtenteils in ihren physikalischen Eigenschaften von den hier in Rede stehenden Frequenzen. Schon deshalb und insbesondere wegen des prognostischen Elements der eigenverantwortlichen geschäftlichen Planungen ihres zukünftigen Frequenzbedarfs durch die Unternehmen ließen sich hier die unter Beweis gestellten Tatsachen der ungenutzten Frequenzzuteilungen dem angemeldeten berücksichtigungsfähigen Frequenzbedarf nicht entgegenhalten.

6 Diese Begründung der Ablehnung des Beweisantrags steht mit dem Prozessrecht in Einklang und ist daher entgegen dem Beschwerdevorbringen auch mit der Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) vereinbar. Das Verwaltungsgericht musste die unter Beweis gestellten Tatsachen nicht aufklären. Denn es hat - anders als die Klägerin - die Rechtsauffassung vertreten, der Umstand, dass ein Zuteilungspetent in gewissem Umfang über aktuell (noch) nicht ausgeübte Frequenznutzungsrechte verfügt, rechtfertige unter den hier vorliegenden Umständen nicht die Annahme, dass den von den betroffenen Unternehmen angemeldeten Frequenzbedarfen offensichtlich eine rechtswidrige Hortungsabsicht zugrunde liege, was ihre Nichtberücksichtigung bei der Bedarfsfeststellung

zur Folge hätte. Auf der Grundlage dieser für die gerichtliche Sachaufklärung maßgebenden Rechtsauffassung war von vornherein ausgeschlossen, dass sich das Ergebnis der von der Klägerin geforderten Beweiserhebung auf die Entscheidung auswirken konnte. Denn ausgehend von dem Grundsatz, dass der zu ermittelnde Bedarf eine subjektive, nämlich von den Unternehmen eigenverantwortlich festgelegte Größe ist und § 55 Abs. 10 TKG keine frequenzregulatorisch motivierten Anforderungen stellt, fehlte der unter Beweis gestellten Tatsache die Eignung, die Ausnahmeschwelle einer offensichtlich rechtswidrigen Hortungsabsicht der Unternehmen zu belegen.

7 b) Das Verwaltungsgericht hat durch die Ablehnung des Beweisantrags auch nicht seine Aufklärungspflicht nach § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO verletzt. Auch die Reichweite der Sachaufklärung des Tatsachengerichts richtet sich nach dessen materiell-rechtlichem Standpunkt. Die Aufklärungspflicht verlangt nicht, dass das Gericht Ermittlungen anstellt, die aus seiner Sicht unnötig sind, weil es nach seiner materiell-rechtlichen Auffassung auf das Ermittlungsergebnis für den Ausgang des Rechtsstreits nicht ankommt (stRspr, BVerwG, Urteile vom 24. Oktober 1984 - 6 C 49.84 - BVerwGE 70, 216 <221 f.> und vom 14. Dezember 2016 - 6 C 19.15 - juris Rn. 5). Dass der behauptete Verstoß des Verwaltungsgerichts gegen die Aufklärungspflicht nicht vorliegt, folgt danach aus den unter a) bereits dargelegten Gründen.

8 c) Die Ablehnung des Beweisantrags kann auch nicht mit Erfolg als Verstoß gegen den Überzeugungsgrundsatz (§ 108 Abs. 1 VwGO) gerügt werden. Auch das Vorliegen dieses Verfahrensmangels beurteilt sich auf der Grundlage der materiell-rechtlichen Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts. Seiner darauf aufbauenden Beweiswürdigung liegt keine aktenwidrige, gegen die Denkgesetze verstoßende oder sonst von objektiver Willkür geprägten Sachverhaltswürdigung (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Januar 1990 - 4 C 28.89 - BVerwGE 84, 271 <272 f.>; Beschluss vom 13. Februar 2012 - 9 B 77.11 - Buchholz 310 § 108 Abs. 1 VwGO Nr. 73 Rn. 7) zugrunde. Insbesondere ist es entgegen der Auffassung der Klägerin nicht als "zirkulär" bzw. "objektiv willkürlich" zu bewerten, dass das Verwaltungsgericht zur Begründung seiner Auffassung, das Vorhandensein ungenutzter Frequenzzuteilungen belege nicht eine offensichtliche Hor-

tungsabsicht, auf die eigenverantwortliche Bedarfsplanung der Unternehmen verweist. Die Erwägung des Verwaltungsgerichts, dass die für die Bedarfsfeststellung maßgeblichen Bedarfsanmeldungen der Unternehmen zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt in Anbetracht der üblicherweise langfristigen Frequenzzuteilungen naturgemäß auch mit beeinflusst sein können durch Planungen und Entwicklungen, die einen in der Zukunft liegenden Zeitraum betreffen, und dass die eigenverantwortliche Bedarfsplanung auch die Möglichkeit einer Fehlkalkulation mit der denkbaren Folge eines - zumindest vorübergehenden - unerwünschten Brachliegens von Frequenzressourcen einschließt, ist weder willkürlich noch sachwidrig.

9 Vor allem aber hat das Verwaltungsgericht die Feststellung eines überschießenden Frequenzbedarfs nicht ausschließlich auf die subjektiven Bedarfseinschätzungen gestützt, sondern zusätzlich auf den tatsächlichen Verlauf und die Ergebnisse der im Zeitraum vom 27. Mai bis 19. Juni 2015 durchgeführten Versteigerung. Alle hier zu vergebenden Frequenzen seien von den Auktionsteilnehmern zu Preisen deutlich oberhalb der Mindestgebote in einem viele Runden umfassenden, intensiven Bietwettbewerb erworben worden. Dies wäre nicht der Fall gewesen, wenn entsprechende Bedarfe nicht bestanden hätten und die Frequenzerwerbe bedarfsunabhängig maßgeblich durch Verdrängungsabsichten oder zum Zwecke einer rechtswidrigen Frequenzbevorratung und Frequenzhortung motiviert gewesen wären. Auch seien einem bedarfsunabhängigen Frequenzerwerb aus unternehmerischer Sicht enge wirtschaftliche Grenzen gesetzt, zumal die mit dem Erwerb verbundenen Auflagen eine längerfristige Frequenzhortung ausschlössen und im Übrigen für den Fall der Nichtnutzung der - entschädigungslose - Widerruf der Frequenzzuteilung auf der Grundlage von § 63 Abs. 1 TKG drohe. Auf diesen zentralen Teil der Sachverhaltswürdigung des Verwaltungsgerichts geht die Beschwerde nicht ein.

10 Soweit das Verwaltungsgericht die Ablehnung des Beweisantrags aufgrund fehlender Entscheidungserheblichkeit selbstständig tragend mit der Erwägung begründet hat, die von der Klägerin genannten Frequenzbänder unterschieden sich größtenteils in ihren physikalischen Eigenschaften, liegt dem entgegen dem Beschwerdevorbringen ebenfalls keine aktenwidrige, gegen die Denkge-

setze verstoßende oder sonst von objektiver Willkür geprägte Sachverhaltswürdigung zugrunde, die mit Erfolg als Verstoß gegen den Überzeugungsgrundsatz (§ 108 Abs. 1 VwGO) gerügt werden könnte. Dass sich Frequenzen in ihren physikalischen Ausbreitungseigenschaften unterscheiden, ist eine naturwissenschaftliche Tatsache. Dies wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Präsidentenkammer in der angefochtenen Entscheidung an mehreren Stellen lediglich insoweit eine grobe Unterscheidung vorgenommen hat, als sich Frequenzen unterhalb von 1 GHz wegen ihrer physikalischen Eigenschaften besser zur kosteneffizienten Versorgung ländlicher Räume eigneten als Frequenzen oberhalb 1 GHz. Die Erwägung des Verwaltungsgerichts, dass die Frequenzen auch abseits dieser groben Einteilung unterschiedliche physikalische Eigenschaften aufweisen und damit letztlich nicht ohne weiteres austauschbar sind, weicht deshalb nicht, wie die Klägerin in der Sache unterstellt, von dem tatsächlichen Streitstoff ab, wie er sich aus den Akten ergibt.

11 2. Die Rechtssache hat auch nicht die geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung. Grundsätzlich bedeutsam im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine Rechtssache nur, wenn für die angefochtene Entscheidung der Vorinstanz eine konkrete, fallübergreifende und bislang ungeklärte Rechtsfrage des revisiblen Rechts von Bedeutung war, deren Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten ist und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten erscheint. Den Darlegungen der Beschwerde lässt sich nicht entnehmen, dass diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt sind.

12 a) Die Beschwerde wirft als grundsätzlich bedeutsam zunächst die Frage auf,

> "ob das Vorliegen eines Bedarfsüberhangs im Sinne des § 55 Abs. 10 TKG auch dann noch maßgeblich auf eine Bedarfsfeststellung aufgrund subjektiver Bedarfsmeldungen gestützt werden kann, wenn im Zeitpunkt der Bedarfsfeststellung die einen zusätzlichen Bedarf anmeldenden Unternehmen über mehrere Jahre einen substantiellen Teil der ihnen bereits zugeteilten Frequenzen nicht nutzen und die ungenutzten Frequenzen von vergleichbarer Qualität sind wie die zur Vergabe gestellten Frequenzen."

13 Diese Frage kann die begehrte Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung nicht rechtfertigen, weil sie weder klärungsbedürftig noch klärungsfähig ist. Sie ist schon nicht klärungsfähig, weil sie sich auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts selbst dann nicht in entscheidungserheblicher Weise stellt, wenn die vom Verwaltungsgericht nicht aufgeklärte Tatsache jahrelang ungenutzter Frequenzzuteilungen unterstellt wird. Dass die zugeteilten Frequenzen, deren mangelnde Nutzung durch die Bedarf anmeldenden Unternehmen die Klägerin behauptet, von vergleichbarer Qualität sind wie die zur Vergabe gestellten Frequenzen, hat das Verwaltungsgericht nicht festgestellt. Es hat vielmehr im Gegenteil die Feststellung getroffen, dass sich die von der Klägerin genannten Frequenzbänder größtenteils in ihren physikalischen Eigenschaften von den hier in Rede stehenden Frequenzen unterscheiden. Diese Feststellung wäre für den Senat in dem erstrebten Revisionsverfahren gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindend, weil die Klägerin sie - wie unter 1. ausgeführt - nicht mit durchgreifenden Verfahrensrügen angegriffen hat.

14 Darüber hinaus fehlt es aber auch an der Klärungsbedürftigkeit der aufgeworfenen Frage. Denn in der Rechtsprechung des Senats, auf die das Verwaltungsgericht Bezug genommen hat, ist bereits grundsätzlich geklärt, unter welchen Voraussetzungen ein Bedarfsüberhang im Sinne des § 55 Abs. 10 TKG anzunehmen ist. Nach dieser Bestimmung kann die Bundesnetzagentur anordnen, dass der Zuteilung von Frequenzen ein Vergabeverfahren voranzugehen hat, wenn für Frequenzzuteilungen nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden oder für bestimmte Frequenzen mehrere Anträge gestellt sind. In der ersten Alternative dieser Vorschrift ist ein überschießender Frequenzbedarf als Grundlage einer darauf aufbauenden Prognose festzustellen. Die Prognose bezieht sich darauf, dass im Zeitpunkt der Zuteilung von Frequenzen Zuteilungsanträge in einer Zahl gestellt sein werden, welche das verfügbare Frequenzspektrum übersteigt (BVerwG, Urteil vom 23. März 2011 - 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 Rn. 19 zu der inhaltsgleichen Vorgängervorschrift des § 55 Abs. 9 TKG a.F.). Ob und in welcher Zahl Zuteilungsanträge voraussichtlich gestellt werden, hängt wiederum ab von den individuellen wettbewerblichen Besonderheiten der Unternehmen, wie der Beschaffenheit ihrer Netze

und sonstigen technischen Einrichtungen, der von ihnen geplanten Produkte und Dienstleistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht, ihrer Prognose über Marktentwicklungen und Verkehre sowie ihrer strategischen und wettbewerblichen Ausrichtung. Ein Frequenzbedarf kann sich danach etwa daraus ergeben, dass ein Unternehmen eine aggressive Geschäftsstrategie verfolgt, welche auf die Gewinnung neuer Kunden oder die Vermarktung zunehmend breitbandiger Dienste gerichtet und daher auf ein hohes Wachstum der Kapazität angewiesen ist (BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2014 - 6 B 43.13 - NVwZ 2014, 790 Rn. 13, ebenfalls zu § 55 Abs. 9 TKG a.F.). Auf dieser Grundlage konkretisieren die Unternehmen mithin ihren Bedarf an weiteren Frequenzen, der in Zuteilungsanträge einmündet, wenn Frequenzen für eine Zuteilung frei werden. In diesem Sinne ist der zu ermittelnde Bedarf eine subjektive, nämlich von den Unternehmen eigenverantwortlich festgelegte Größe. Ausgehend hiervon kann ein Bedarfsüberhang sich insbesondere durch aktuelle, auf den Zeitpunkt der Vergabeanordnung bezogene Bedarfsabfragen bei den Unternehmen und deren Bedarfsmeldungen ergeben (BVerwG, Urteil vom 23. März 2011 - 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 Rn. 22). Die Anmeldung eines Bedarfs muss bei der Feststellung des Bedarfsüberhangs jedoch dann unberücksichtigt bleiben, wenn ohne weiteres feststeht, dass er nicht erfüllt werden kann, weil ihm offensichtlich eine rechtswidrige Hortungsabsicht zugrunde liegt, er aus erkennbar sachfremden Gründen geltend gemacht wurde oder die Zuteilungsvoraussetzungen für ihn offenkundig nicht vorliegen. Letzteres kann etwa der Fall sein, wenn die beabsichtigte Nutzung nicht den Frequenznutzungsbestimmungen entspricht und der geltend gemachte Bedarf mithin mit den zur Verfügung stehenden Frequenzen gar nicht gedeckt werden könnte (BVerwG, Beschluss vom 9. Juni 2015 - 6 B 59.14 - Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 11 Rn. 25, zu § 55 Abs. 9 TKG a.F.).

15 Auf der Grundlage dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung lässt sich die von der Klägerin aufgeworfene Frage ohne weiteres dahingehend beantworten, dass die Feststellung eines Bedarfsüberhangs im Sinne des § 55 Abs. 10 TKG auch unter den in der Beschwerde genannten Umständen noch maßgeblich auf die "subjektiven" Bedarfsmeldungen gestützt werden kann. Denn selbst wenn unterstellt wird, dass Unternehmen, die einen zusätzlichen Bedarf anmelden,

die ihnen bereits zugeteilten Frequenzen über mehrere Jahre vollständig oder teilweise nicht nutzen, und die ungenutzten Frequenzen zudem von vergleichbarer Qualität sind wie die zur Vergabe gestellten Frequenzen, kann dies für sich genommen nicht die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass die Bedarfsmeldungen bei der Feststellung eines Bedarfsüberhangs unberücksichtigt bleiben können oder sogar müssen. Entscheidend ist - wie bereits ausgeführt -, ob einem gemeldeten Bedarf offensichtlich eine rechtswidrige Hortungsabsicht zugrunde liegt, er aus erkennbar sachfremden Gründen geltend gemacht wurde oder die Zuteilungsvoraussetzungen für ihn offenkundig nicht vorliegen. Ob derartige Umstände vorliegen, muss das Verwaltungsgericht im Rahmen seiner Sachverhaltswürdigung im jeweiligen Einzelfall feststellen. Der Umfang der in diesem Zusammenhang durchzuführenden gerichtlichen Prüfung ist aufgrund der bereits vorhandenen Rechtsprechung in Verbindung mit den allgemeinen prozessrechtlichen Grundsätzen ebenfalls bereits geklärt. Nach der Rechtsprechung des Senats zählt die Bedarfsfeststellung im Sinne des § 55 Abs. 10 TKG zu der entscheidungserheblichen Tatsachengrundlage, die wirklich gegeben und nicht nur vertretbar angenommen worden sein muss. Das Verwaltungsgericht hat sich eine eigene Überzeugung darüber zu bilden, ob ein Bedarfsüberhang nachgewiesen ist (BVerwG, Urteil vom 23. März 2011 - 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 Rn. 19 ff.). Hiervon ausgehend unterliegt es der freien Beweiswürdigung gemäß § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO und ist insoweit keiner weiteren grundsätzlichen Klärung zugänglich, auf welche Weise das Tatsachengericht versucht, sich die erforderliche Überzeugungsgewissheit vom Vorliegen der entscheidungserheblichen Tatsache eines Bedarfsüberhangs im Sinne des § 55 Abs. 10 TKG zu verschaffen. Besonderen Anforderungen an die gerichtliche Überzeugungsbildung bei der Feststellung eines Bedarfsüberhangs im Sinne des § 55 Abs. 10 TKG lassen sich entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht aus dem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG herleiten.

16 Jedenfalls ohne konkrete Anhaltspunkte muss das Gericht in diesem Zusammenhang daher nicht der Frage nachgehen, ob bereits zugeteilte Frequenzen über einen längeren Zeitraum nicht genutzt worden sind. Die Gründe dafür, dass zugeteilte Frequenzen vorübergehend noch nicht genutzt werden, können vielfältig sein. Das Verwaltungsgericht hat in der Sache zu Recht auf die kom-

plexen Planungen, die die Unternehmen im Hinblick auf die der üblicherweise langfristigen Frequenzzuteilungen vornehmen müssen, und das hiermit verbundene Risiko von Prognosefehlern hingewiesen. Hinzu kommt zum Beispiel, dass der Ausbau der Funknetze in der Regel nur schrittweise und nicht ohne Rücksicht auf die Entwicklung und Marktdurchdringung von Endgeräten, die die zur Verfügung stehenden Frequenzen unterstützen, vorangetrieben werden kann. Ohne zusätzliche tatsächliche Anhaltspunkte trägt der Umstand, dass Unternehmen, die Bedarf anmelden, über nicht genutzte andere Frequenzen verfügen, daher nicht die Annahme, dass den Bedarfsmeldungen eine rechtswidrige Hortungsabsicht zugrunde liegt. Im konkreten Fall konnte das Verwaltungsgericht auf eine weitere Aufklärung zudem auch deshalb verzichten, weil bereits der tatsächliche Verlauf und die Ergebnisse der Versteigerung die Feststellung eines überschießenden Frequenzbedarfs stützten.

17 b) Die Beschwerde hält weiter für grundsätzlich klärungsbedürftig,

> "ob die gerichtliche Überprüfung der Bedarfsfeststellung als Tatsachengrundlage für die Feststellung eines Bedarfsüberhangs im Sinne des § 55 Abs. 10 TKG, der tatsächlich gegeben sein muss und nicht lediglich in vertretbarer Weise angenommen werden darf, auf das Vorliegen der Widerrufsvoraussetzungen gemäß § 63 Abs. 1 TKG für solche, im Zeitpunkt der Bedarfsermittlung bereits zugeteilten Frequenzen zu erstrecken ist, die seit mehr als einem Jahr von den zusätzliche Bedarfe anmeldenden Unternehmen nicht genutzt werden."

18 Auch dieser Frage kommt eine grundsätzliche Bedeutung jedenfalls deshalb nicht zu, weil sie aus den bereits dargelegten Gründen nicht klärungsbedürftig ist. Eine Frequenzzuteilung kann nach § 63 Abs. 1 Satz 1 TKG widerrufen werden, wenn nicht innerhalb eines Jahres nach der Zuteilung mit der Nutzung der Frequenz im Sinne des mit der Zuteilung verfolgten Zwecks begonnen wurde oder wenn die Frequenz länger als ein Jahr nicht im Sinne des mit der Zuteilung verfolgten Zwecks genutzt worden ist. Selbst wenn die Unternehmen, die zusätzliche Bedarfe anmelden, im Zeitpunkt der Bedarfsermittlung über Frequenzen verfügen, die von ihnen seit mehr als einem Jahr nicht genutzt werden und in Bezug auf welche daher die Widerrufsvoraussetzungen gemäß § 63 Abs. 1 Satz 1 TKG vorliegen, steht dies der Feststellung eines Bedarfsüberhangs im

Sinne des § 55 Abs. 10 TKG nicht zwingend entgegen. Denn wie bereits ausgeführt, dürfen Bedarfsmeldungen nur dann unberücksichtigt bleiben, wenn dem Bedarf offensichtlich eine rechtswidrige Hortungsabsicht zugrunde liegt, er aus erkennbar sachfremden Gründen geltend gemacht wurde oder die Zuteilungsvoraussetzungen für ihn offenkundig nicht vorliegen. Ob derartige Umstände vorliegen, unterliegt der Sachverhaltswürdigung des Verwaltungsgerichts im jeweiligen Einzelfall. Selbst wenn die Nichtnutzung bereits zugeteilter Frequenzen über einen längeren Zeitraum die Voraussetzungen des Widerrufstatbestands des § 63 Abs. 1 Satz 1 TKG erfüllt, rechtfertigt dies für sich genommen nicht den Schluss, dass den Bedarfsmeldungen eine rechtswidrige Hortungsabsicht zugrunde liegt. Nach der maßgeblichen Auffassung des Verwaltungsgerichts sprachen vielmehr bereits die sonstigen Umstände und insbesondere der festgestellte Verlauf und die Ergebnisse der Versteigerung gegen die Annahme einer Hortungsabsicht hinsichtlich der zu vergebenden Frequenzen.

19 c) Weiter möchte die Beschwerde grundsätzlich geklärt wissen,

> "ob die Bundesnetzagentur im Zeitpunkt der Bedarfsermittlung im Sinne des § 55 Abs. 10 TKG verpflichtet ist zu überprüfen, ob für in diesem Zeitpunkt den zusätzliche Bedarfe anmeldenden Unternehmen bereits zugeteilte und seit über einem Jahr nach Zuteilung nicht genutzte Frequenzen die Widerrufsvoraussetzungen des § 63 Abs. 1 TKG vorliegen und das Widerrufsermessen im Sinne eines Widerrufs auszuüben ist."

20 Auch dieser Frage kommt keine rechtsgrundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zu. Bei wörtlichem Verständnis fehlt ihr bereits die Klärungsfähigkeit. Ob sich die Prüfungspflicht der Bundesnetzagentur im Zeitpunkt der Bedarfsermittlung im Sinne des § 55 Abs. 10 TKG auf das Vorliegen der Widerrufsvoraussetzungen des § 63 Abs. 1 TKG und die Ausübung des Widerrufsermessens erstreckt, kann nach der maßgeblichen materiellrechtlichen Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts nicht entscheidungserheblich sein, weil der Bundesnetzagentur danach bei der Feststellung eines überschießenden Frequenzbedarfs kein Beurteilungsspielraum zusteht. Vielmehr ist das Verwaltungsgericht - im Einklang mit der Senatsrechtsprechung - ausdrücklich davon ausgegangen, dass es sich eine eigene volle Überzeugung

davon bilden muss, ob die tatsächliche Grundlage für eine Prognose gegeben war, im Zuteilungszeitpunkt werde eine das verfügbare Frequenzspektrum übersteigende Anzahl von Zuteilungsanträgen gestellt sein. Muss das Verwaltungsgericht aber selbst feststellen, ob ein Bedarfsüberhang tatsächlich gegeben war, kommt es für die Entscheidung nicht darauf an, ob die Bundesnetzagentur die Prüfung bestimmter Belange fehlerhaft unterlassen hat.

21 Nicht klärungsbedürftig ist die von der Klägerin aufgeworfene Frage, wenn sie über ihren Wortlaut hinaus dahingehend ausgelegt wird, dass die Klärung begehrt wird, ob es der Feststellung des Bedarfsüberhangs im Sinne des § 55 Abs. 10 TKG zwingend entgegensteht, wenn die Unternehmen, die Frequenzbedarfe angemeldet haben, im Zeitpunkt der Vergabeanordnung der Bundesnetzagentur über bereits zugeteilte und seit über einem Jahr nach Zuteilung nicht genutzte Frequenzen verfügt haben, in Bezug auf welche nicht nur die Widerrufsvoraussetzungen des § 63 Abs. 1 TKG vorgelegen haben, sondern auch das Widerrufsermessen auf Null reduziert war. Abgesehen davon, dass diese Frage nicht nur im Prozessstoff keine Grundlage findet, sondern angesichts der bei der Ausübung des Widerrufsermessens zu berücksichtigenden grundrechtlich geschützten Rechtspositionen der betroffenen Unternehmen (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 17. August 2011 - 6 C 9.10 - BVerwGE 140, 221 Rn. 28 ff.) allenfalls singuläre Ausnahmefälle betreffen kann, ist auch insoweit erneut darauf hinzuweisen, dass es der Sachverhaltswürdigung des Verwaltungsgerichts im jeweiligen Einzelfall unterliegt, ob einem gemeldeten Bedarf offensichtlich eine rechtswidrige Hortungsabsicht zugrunde liegt, er aus erkennbar sachfremden Gründen geltend gemacht wurde oder die Zuteilungsvoraussetzungen für ihn offenkundig nicht vorliegen. Selbst wenn in Bezug auf bereits zugeteilte Frequenzen im Zeitpunkt der Feststellung eines Bedarfsüberhangs gemäß § 55 Abs. 10 TKG ausnahmsweise eine Reduzierung des in § 63 Abs. 1 TKG eingeräumten Widerrufsermessens auf Null anzunehmen sein sollte, würde schon im Hinblick auf den Verlauf und der Ergebnisse der Versteigerung hieraus nicht folgen, dass dem gemeldeten Bedarf in Bezug auf die zu vergebenden Frequenzen offensichtlich eine rechtswidrige Hortungsabsicht zugrunde liegt.

22 d) Grundsätzlichen Klärungsbedarf macht die Klägerin schließlich hinsichtlich der Frage geltend,

> "ob einem nach § 61 Abs. 4 Satz 2 TKG in Höhe der Zuteilungsgebühren aus der Frequenzgebührenverordnung festgesetzten Mindestgebot die Rechtswidrigkeit der entsprechenden Zuteilungsgebühr entgegensteht."

23 Auch diese Frage rechtfertigt die Zulassung der Revision nicht, weil sie nicht klärungsbedürftig ist. Die Antwort ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz und der hierzu bereits vorliegenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

24 Gemäß § 61 Abs. 4 Satz 2 TKG kann die Bundesnetzagentur ein Mindestgebot für die Teilnahme am Versteigerungsverfahren festsetzen. Nach der Rechtsprechung des Senats, auf die das angegriffene Urteil ausdrücklich Bezug nimmt und dieses der Sache nach in der Präsidentenkammerentscheidung aufgegriffen sieht, zielt diese Regelung - jedenfalls in erster Linie - auf Verfahrenseffizienz. Sie soll vermeiden, dass Versteigerungen sich in die Länge ziehen, weil zunächst eine Vielzahl von Auktionsrunden mit Geboten unterhalb des späteren Versteigerungsergebnisses abgehalten wird. Vor diesem Hintergrund ist es evident sachgerecht, das Mindestgebot als "Einstiegspreis" an die gesetzliche Zuteilungsgebühr anzulehnen. Denn Versteigerungserlös und Zuteilungsgebühr sind kraft Gesetzes insofern miteinander verzahnt, als letztere im Fall des Versteigerungsverfahrens in dem Umfang erhoben wird, in dem sie den Erlös übersteigt (§ 142 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 7 TKG). Da die Gebühr mithin den Mindestbetrag darstellt, der von dem erfolgreichen Bieter auf jeden Fall zu entrichten ist, erfüllt ein Mindestgebot in gleicher Höhe den ihm zugedachten Zweck der Verfahrensbeschleunigung, ohne die Versteigerungsteilnehmer zusätzlich zu belasten (BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 - 6 C 40.10 - Buchholz 442.066 § 61 TKG Nr. 1 Rn. 45).

25 Zwischen der Frequenzzuteilungsgebühr und dem Mindestgebot besteht demzufolge kein unmittelbarer rechtlicher, sondern lediglich ein faktischer Zusammenhang. Besteht der Zweck des Mindestgebots in erster Linie darin, zu vermeiden, dass Versteigerungen sich in die Länge ziehen, weil zunächst eine

Vielzahl von Auktionsrunden mit Geboten unterhalb des späteren Versteigerungsergebnisses abgehalten wird, kommt es für die Rechtmäßigkeit der auf § 61 Abs. 4 Satz 2 TKG gestützten Festsetzung des Mindestgebots für die Teilnahme am Versteigerungsverfahren grundsätzlich nur darauf an, ob die Höhe des Mindestgebots zur Erreichung dieses Zwecks geeignet ist. Ob sich eine in der Frequenzgebührenverordnung geregelte Zuteilungsgebühr, an deren Höhe sich die Bundesnetzagentur orientiert, als rechtswidrig überhöht erweist, ist hingegen für die Beurteilung des Mindestgebots grundsätzlich nicht relevant.

26 Dass die festgesetzten Mindestgebote den Zweck der Verfahrensbeschleunigung erfüllten, hat das Verwaltungsgericht tatrichterlich festgestellt und in diesem Zusammenhang insbesondere auf den Verlauf und die Ergebnisse der vom 27. Mai bis 19. Juni 2015 durchgeführten Versteigerung verwiesen. Sie habe sich über 16 Auktionstage und 181 Runden erstreckt. Die Höchstgebote für die Frequenzblöcke in den Frequenzbereichen 700 MHz und 900 MHz hätten zwischen dem Doppelten und dem Dreifachen des Mindestgebots von 75 Mio. € gelegen. Für den konkreten Frequenzblock im Frequenzbereich 1 800 MHz seien knapp das Fünffache, für die abstrakten Frequenzblöcke mehr als das Sechsfache des Mindestgebots von 37,5 Mio. € erlöst worden. Im Frequenzbereich 1,5 GHz hätten die Höchstgebote mehr als das Doppelte des Mindestgebots von 18,75 Mio. € betragen. Diesen tatrichterlichen Feststellungen ist die Klägerin nicht mit Verfahrensrügen entgegengetreten.

27 3. Von einer weiteren Begründung sieht der Senat gemäß § 133 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO ab, weil sie nicht geeignet wäre, zur Klärung der Voraussetzungen beizutragen, unter denen eine Revision zuzulassen ist.

28 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Prof. Dr. Kraft Dr. Möller Hahn