

Hinweis der Bundesnetzagentur:

Bei diesem Dokument handelt es sich um die um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigte Fassung der Stellungnahme.

12. Januar 2026

Stellungnahme**im Rahmen der Anhörung der interessierten Kreise zu frequenzregulatorischen Aspekten beim weiteren Vorgehen im Verfahren BK1-25/001**

Die 1&1 Mobilfunk GmbH und die 1&1 AG (im Folgenden „1&1“) nehmen im Folgenden gern die Gelegenheit wahr, zum Anhörungsschreiben der Bundesnetzagentur („BNetzA“) vom 1. Dezember 2025 Stellung zu nehmen und den Fragenkatalog zu beantworten.

Mit zwischenzeitlich rechtskräftigen Urteilen vom 26. August 2024 hat das Verwaltungsgericht Köln („VG Köln“) die Vergabe- und Auktionsregeln der im Jahr 2019 durchgeführten Versteigerung für rechtswidrig befunden (Az. 1 K 1281/22 u. 1 K 8531/18). Maßgeblicher Grund war für das VG Köln, dass die konkrete Verfahrensgestaltung der Präsidentenkammer gegenüber allen drei Mitgliedern die Besorgnis der Befangenheit begründet hat. Insbesondere stützte das Gericht seine Urteile auf die Überzeugung, dass die Präsidentenkammer dem massiven Druck von Seiten des damaligen Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zumindest teilweise nachgegeben hat. Da der Grund für die Rechtswidrigkeit der Entscheidung maßgeblich in der Verantwortungssphäre der damaligen Amtsträger der Behörde liegt, steht sie in der Verantwortung, den Fehler zu beheben und Rechts- und Planungssicherheit vollständig wiederherzustellen.

1&1 hat als Neueinsteiger im Vertrauen auf rechtmäßiges Verwaltungshandeln weitreichende Weichenstellungen für seine Geschäftsstrategie vorgenommen und einen Milliardenbetrag investiert. Insofern dürfen dem Unternehmen unabhängig vom letztlich von der BNetzA zu wählenden Vorgehen zur Korrektur ihres Verfahrensfehlers keinerlei Nachteile aus der behördenseitig zu verantwortenden Situation erwachsen.

I. Fragen zur Frequenzallokation

- 1) **Frage 1.1: Weicht die aktuelle Nachfrage Ihres Unternehmens nach Frequenzen aus den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz wesentlich von der Nachfrage aus dem Verfahren zur Bereitstellung von Frequenzen bei 2 GHz und 3,6 GHz (BK1-17/001) ab? Bitte erläutern Sie ggf. die Gründe, die zu einer solchen Abweichung geführt haben, sowie die Abweichungen im Einzelnen.**

- 1 Im Vorfeld der 5G-Auktion haben die Drillisch AG bzw. Drillisch Netz AG als Rechtsvorgängerinnen der 1&1 AG bzw. 1&1 Mobilfunk GmbH in verschiedenen Verfahrensstufen ihre Bedarfe bekundet. [REDACTED]



[REDACTED]

2 [REDACTED]

3 [REDACTED]

[REDACTED]

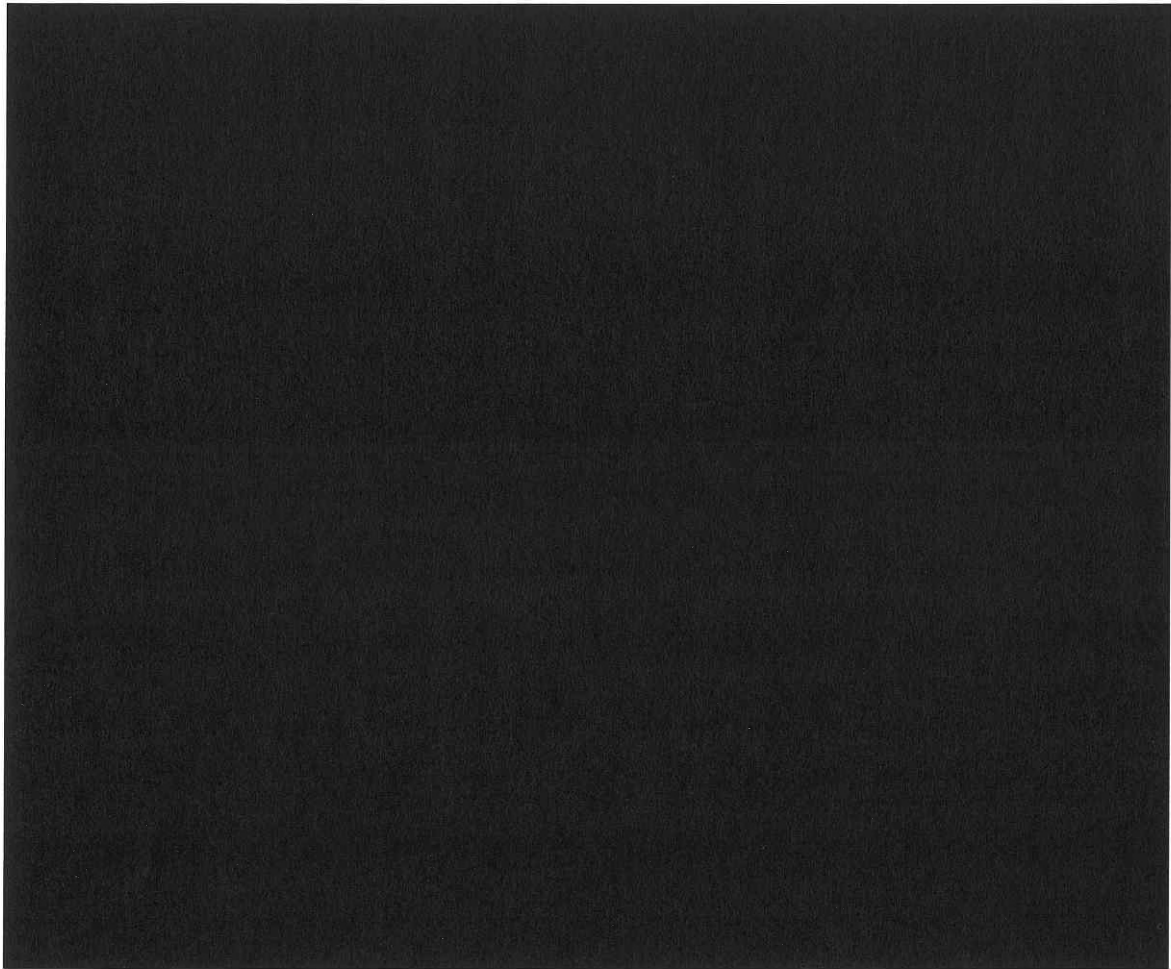
[REDACTED]

1 [REDACTED]

2 [REDACTED]

3 [REDACTED]

4 [REDACTED]



[Redacted line of text]

- 4 [Redacted line of text]
[Redacted line of text]
[Redacted line of text]
[Redacted line of text]
[Redacted line of text]
[Redacted line of text]
[Redacted line of text]
[Redacted line of text]

- 5 [Redacted line of text]
[Redacted line of text]
[Redacted line of text]
[Redacted line of text]

5 [Redacted line of text]

6

[REDACTED]

Es bleibt also essenziell, dass die Bundesnetzagentur 1&1 Rechts- und Planungssicherheit sowie einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem angemessenen Portfolio ermöglicht, um diesen Bedarf abzudecken.

- 2) **Frage 1.2: Spiegelt die bestehende Frequenzallokation als Ausfluss der Versteigerung der Frequenznutzungsrechte aus dem Jahr 2019 – auch mit Blick auf Unternehmen, die in dem Bereich bei 2 GHz und 3,6 GHz keine Frequenznutzungsrechte haben – die aktuelle Nachfragesituation auf dem Mobilfunkinfrastrukturmarkt wider? Falls nein, welche Änderungen haben sich ergeben?**
- 7 Diese Frage kann nicht losgelöst vom Ergebnis des Verfahrens zur Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz beantwortet werden, deren Nutzungsrechte zum Ende des Jahres 2025 ausgelaufen sind.⁶ Wie verschiedentlich dargestellt, hat 1&1 an der Auktion 2019 mit der Erwartung teilgenommen, in der von der BNetzA im Rahmen der PKE 2018 angekündigten Vergabe der Ende 2025 auslaufenden Zuteilungen diskriminierungsfrei Frequenzen im Low- und Mid-Band-Bereich erwerben zu können. Insofern hat 1&1 auf das entsprechende Inaussichtstellen der BNetzA vertraut.⁷ Dieses Vertrauen wurde enttäuscht durch eine Bereitstellung von Frequenzen allein zu Gunsten der bisherigen Zuteilungsinhaber.

⁶ Entscheidung über die Nichtanordnung eines Vergabeverfahrens und Verlängerung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz vom 24.03.2025.

⁷ Vgl. die ausführliche Darstellung in der Stellungnahme vom 08. Juli 2024, Rn. 24 ff.

- 8 Wie bereits im Vorfeld der PKE 2025 dargestellt, hätte 1&1 in dem Wissen um die Nichtdurchführung eines diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens hinsichtlich der 2025 ausgelaufenen Frequenzzuteilungen und darüber hinaus einem Teil der bis Ende 2033 befristeten Frequenznutzungsrechte ohne hinreichende Berücksichtigung des Neueinsteigers andere Auktionsentscheidungen getroffen.⁸ [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Die Bewertungen, die 1&1 dem Allokationsprozess zu Grunde gelegt hatte, wurden also durch die PKE 2025 nachträglich gestört.

- 9 Mit der Bereitstellung von Frequenzen allein zu Gunsten der vorherigen Zuteilungsinhaber hat die BNetzA die frequenzstrukturelle Benachteiligung des vierten Mobilfunknetzbetreibers perpetuiert, ohne sie durch eine gebotene frequenzstrukturelle Angleichung aufzulösen, wenigstens spürbar zu mindern oder 1&1 die Gelegenheit zum diskriminierungsfreien Frequenzerwerb zu geben.
- 10 [REDACTED] besteht durch die Verkettung von (1) Auktion 2019 ohne Low-Band-Frequenzen im Vergaberahmen und (2) der PKE 2025 ohne angemessene Berücksichtigung von 1&1 weiterhin eine frequenzstrukturelle Benachteiligung des vierten Mobilfunknetzbetreibers, der in keinem der beiden Bereitstellungsverfahren seine Nachfrage im Low-Band-Bereich decken konnte. Die besondere Bedeutung dieses Frequenzbereichs für eine lückenlose Versorgung im eigenen Ausbaugbiet (insbesondere Indoor-Versorgung) sowie wettbewerbsfähige Bandbreiten und Kapazitäten für die gegenwärtig rund 12,5 Mio. Mobilfunkkunden von 1&1 sind vielfach und frühzeitig betont worden.⁹ Ohne eigene Low-Band-Frequenzen bleibt 1&1 auch im eigenen Ausbaugbiet von National Roaming abhängig – mit entsprechenden technischen Einschränkungen, Beschränkungen bei der Bereitstellung wettbewerbsfähiger Angebote und einer höheren finanziellen Belastung. Damit einhergehend bergen weitere Investitionen in den Ausbau des Mobilfunknetzes für 1&1 ein hohes unternehmerisches Risiko.¹⁰ Hinzu kommt, dass 1&1 im Vertrauen auf verfügbare Low-Band-Frequenzen seit Beginn des Netzausbaus

⁸ Vgl. Stellungnahme vom 08. Juli 2024, Rn. 26.

⁹ Ausführlich Stellungnahme vom 21. März 2022, Rn. 46 ff.

¹⁰ Ausführlich Stellungnahme vom 08. Juli 2024, Rn. 93 ff.

Antennen und Infrastruktur für diesen Frequenzbereich aufbaut, was insoweit zu versunkenen Kosten führt.

11 [REDACTED]
[REDACTED]

Fragen zum Wettbewerb

3) **Frage 2.1: Hat sich die Situation des Wettbewerbs im deutschen Mobilfunkmarkt im Vergleich zum Stand der PKE 2025 vom 24. März 2025 geändert?**

- 12 Die Wettbewerbsdefizite im deutschen Mobilfunkmarkt wurden durch die PKE 2025 nicht behoben, sondern in Teilen verschärft. Statt Maßnahmen zum Ausgleich der Frequenzasymmetrie zwischen etablierten Mobilfunknetzbetreibern und dem Neueinsteiger zu treffen, hat die BNetzA diese perpetuiert. Die Bereitstellung von Frequenzen erfolgte allein zu Gunsten der bisherigen Zuteilungsinhaber und die letztlich nicht effektiven Vorgaben zur kooperativen, gemeinsamen Nutzung von Frequenzen unterhalb 1 GHz konnten das Wettbewerbsungleichgewicht nicht korrigieren. Im Ergebnis verfügt 1&1 daher weiterhin nicht über Low-Band-Frequenzen und ist insofern weiter gehindert, sich als vollwertiger Mobilfunknetzbetreiber zu etablieren sowie den Wettbewerb auf Augenhöhe und in allen Marktsegmenten aufzunehmen. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] Auch die von der BNetzA vor Erlass der PKE 2025 mit einer Analyse der Wettbewerbsverhältnisse beauftragten Experten von WIK-Consult und EY sahen gerade im Hinzutreten eines vierten Mobilfunknetzbetreibers die Chance zu einer strukturellen Verstärkung der Wettbewerbsintensität, namentlich in den datenintensiven Premium- und High-User-Segmenten, in welchen Defizite festgestellt wurden.¹¹ Gerade diese Marktsegmente sind am ehesten von einem Mobilfunknetzbetreiber zu bestreiten, der anders als Diensteanbieter und MVNOs nicht auf eine nutzungsabhängige Vergütung für hochvolumige Tarife angewiesen ist, sondern diese Märkte in steigendem Grad mit eigener Infrastruktur und eigenen Frequenzen adressieren kann. Diese Entwicklung wurde durch die PKE 2025 um einige Jahre verzögert.

¹¹ WIK-Consult / EY, S. 64.

4) **Frage 2.2:** *Gibt es insbesondere im Vorleistungsmarkt bereits Erfahrungen mit Verhandlungen, seitdem die Leitplanken für ein Verhandlungsgebot in Bezug auf Diensteanbieter in der PKE 2025 vom 24. März 2025 aufgestellt worden sind?*

13 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] kann daher nicht über Erfahrungen mit den von der BNetzA in der PKE 2025 aufgestellten Leitplanken zur Konkretisierung des Verhandlungsgebots berichten. Wie bereits in unseren Stellungnahmen im Konsultationsverfahren zur PKE 2025 erläutert,¹² ist die Nachfrage von Mobilfunkvorleistungen in der Regel auf eine bundesweite Abdeckung gerichtet. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

14 In eigenen Ausbaugebieten verfügt 1&1 mangels Low-Band-Frequenzen über keine flächendeckende (Indoor-)Versorgung, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

15 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

16 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

¹² Vgl. Stellungnahme v. 6. November 2023 Rn. 140; Stellungnahme v. 23. Januar 2025 Rn. 3 f.

¹³ [REDACTED]

Positive Effekte werden sich daher nicht bereits im Geltungszeitraum der PKE 2025 zeigen.¹⁴

- 17 1&1 hatte daher in der Stellungnahme vom 23. Januar 2025 beantragt, dass die BNetzA vertragliche Wholesale-Verbote für National-Roaming-Vorleistungen für unzulässig erklärt. Auch die Monopolkommission und das Bundeskartellamt hatten im Rahmen des Konsultationsverfahrens der BNetzA zur PKE 2025 übereinstimmend den Ausschluss von Weiterverkaufsverboten gefordert.¹⁵ Dennoch hat die BNetzA einen solchen Ausschluss in der PKE 2025 nicht aufgenommen.¹⁶ Zur Begründung führte die BNetzA vor allem an, der Ausschluss eines Wholesale-Verbots für National-Roaming-Vorleistungen könne Negativanreize für die effiziente Frequenznutzung setzen, da 1&1 sich auf den Weiterverkauf von Mobilfunkleistungen statt auf den Ausbau des eigenen Netzes konzentrieren könnte. Zudem wäre ein solches Verbot mit einer zusätzlichen Belastung des National-Roaming-Gebers verbunden, der möglicherweise nicht wisse, wie viele Kunden unter welchen Konditionen auf sein Netz zugreifen. Insgesamt überwiege die Förderung des Infrastrukturwettbewerbs gegenüber einer möglichen Förderung des Vorleistungswettbewerbs.¹⁷
- 18 Diese Argumentation verfängt nicht. Etwaige Negativanreize werden lediglich behauptet. Dabei wird verkannt, dass 1&1 regulatorischen Ausbauverpflichtungen unterliegt, Ende des Jahres 2025 die Ausbauverpflichtung zur Versorgung von 25 % der Haushalte planmäßig erfüllt und eigenwirtschaftliche Interessen am fortschreitenden Ausbau des eigenen Netzes hat. Weiterer wirtschaftlicher Druck auf 1&1 durch ein Wholesale-Verbot ist nicht notwendig. In Anbetracht der hohen Investitionskosten wäre es sinnvoller, 1&1 weitere Einnahmequellen für Reinvestitionen zu eröffnen. Durch die Verwertung vorhandener Kapazitäten des Frequenzportfolios von 1&1 im Wege des Wholesale würde zudem eine effiziente Frequenznutzung gefördert. Es ist daher bereits im Ansatz falsch, die Förderung des Infrastrukturwettbewerbs gegen eine mögliche Förderung des Vorleistungswettbewerbs abzuwägen, da durch den Ausschluss eines Wholesale-Verbots für

¹⁴ Verkennend PKE 2025, S. 136.

¹⁵ Stellungnahme der Monopolkommission vom 28.06.2024, S. 5: „Die Monopolkommission empfiehlt daher, durch die Nebenbestimmungen der Verlängerungsentscheidung Großhandelsverbote auszuschließen.“; Stellungnahme des Bundeskartellamtes vom 08.07.2024, S. 4: „Aus Sicht des Bundeskartellamtes sollte die Bundesnetzagentur daher die aus ihrer Sicht für die Verlängerung der Frequenznutzungsrechte notwendige Roaming-Vereinbarung eines Netzbetreibers mit 1&1 nicht als ausreichend akzeptieren, falls in dieser ein Wholesale-Verbot enthalten ist.“

¹⁶ PKE 2025, S. 142.

¹⁷ PKE 2025, S. 142f.

National-Roaming-Vorleistungen beide Belange gefördert würden. Schließlich würden keine schutzwürdigen Belange des National-Roaming-Gebers durch ein solches Verbot verletzt, [REDACTED]

[REDACTED]

- 5) **Frage 2.3:** Gibt es im Zusammenhang mit dem National Roaming neue Erfahrungen und Sachverhalte, die in der PKE 2025 vom 24. März 2025 nicht berücksichtigt sind?

19 [REDACTED]

II. Fragen zu den Frequenznutzungsbestimmungen einschließlich des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung

1) Frage 3.1: Welche Tatsachen sind bei einer erneuten Entscheidung über die Frequenznutzungsbestimmungen der PKE III 2018 zu berücksichtigen – auch vor dem Hintergrund der kürzlich erlassenen Entscheidung über die Verlängerung von Frequenzen, PKE 2025?

a) National Roaming

20 Die Erfahrungen mit dem Verhandlungsgebot für National Roaming, dem alle etablierten Mobilfunknetzbetreiber unter den Vergabebedingungen der Frequenzauktion 2019 unterlagen, haben gezeigt, dass dieses Instrument untauglich ist. Hätte die PKE 2018 statt eines Verhandlungsgebots eine Anordnung von National Roaming enthalten, so wäre der Rollout des vierten Mobilfunknetzes viel zügiger verlaufen.

21 Bereits im Konsultationsverfahren hatte 1&1 vorgetragen, dass ein bloßes Verhandlungsgebot aufgrund der Verhandlungsmacht der etablierten Netzbetreiber und deren fehlendem Interesse an einem wirksamen Wettbewerb unzureichend ist und in der Praxis scheitern wird. So ist es denn auch gekommen. 1&1 hat auf Basis des Verhandlungsgebots in der PKE 2018 lange Zeit nur ungeeignete, verzögerte und diskriminierende Angebote von etablierten Mobilfunknetzbetreibern erhalten. [REDACTED]

1&1 hat daraufhin ab dem Jahr 2019 diverse Verfahren und Maßnahmen bei der BNetzA eingeleitet, um das Verhandlungsgebot durchzusetzen und die Schiedsrichterfunktion der BNetzA zu aktivieren. [REDACTED]

22 Wegen der beharrlichen Verweigerungshaltung der etablierten Mobilfunknetzbetreiber konnte 1&1 die erste National-Roaming-Vereinbarung mit Telefónica erst am 21. Mai 2021 schließen. Diese Vereinbarung beruhte nicht auf dem Verhandlungsgebot der PKE 2018, sondern auf den Commitments. Am Ende musste ein von Telefónica als nicht mehr verhandelbar dargestelltes National-Roaming-Angebot auf Druck der EU-Kommission durch Telefónica nachgebessert werden. Erst durch dieses Eingreifen der EU-Kommission konnte die National-Roaming-Vereinbarung mit Telefónica nach zweieinhalb

Jahren abgeschlossen werden und nicht binnen neun Monaten, wie es angesichts der Commitments¹⁸ zu erwarten war.

- 23 Erst über fünf Jahre nach Abschluss der letzten Frequenzvergabe stand ab August 2024 ein weitgehend diskriminierungsfreies National Roaming mit Vodafone zur Verfügung. Der Praxistest hat somit gezeigt, dass das Verhandlungsgebot der BNetzA nicht geeignet war, eine Vereinbarung zu National Roaming in einem angemessenen Zeitrahmen herbeizuführen. Das Fehlen eines Zugangs zu diskriminierungsfreiem National Roaming verzögerte den Netzaufbau von 1&1 erheblich, da die über 12 Mio. 1&1 Mobilfunkkunden nur mit National Roaming während der Zeit des Netzaufbaus angemessen versorgt werden können.
- 24 Insgesamt haben die Erfahrungen der letzten Jahre bestätigt, dass ein Verhandlungsgebot allein aufgrund der Verhandlungsmacht der etablierten Mobilfunknetzbetreiber und deren fehlendem Interesse an einem wirksamen Wettbewerb in der Praxis völlig ungeeignet ist. So haben die etablierten Mobilfunknetzbetreiber, entgegen vermeintlichen ökonomischen Anreizen, auf lukrative (Zusatz-)Einnahmen durch National-Roaming-Leistungen aus einem strategischen Kalkül heraus verzichtet, um den Markteinstieg von 1&1 als neuem Wettbewerber zu verhindern bzw. jedenfalls signifikant zu verzögern. Ferner haben die etablierten Mobilfunknetzbetreiber zahlreiche Möglichkeiten gefunden, um echten Wettbewerb des Neueinsteigers durch die „Vergiftung“ ihrer Angebote für National Roaming zu verhindern: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Das alles zeigt deutlich: Die dem Verhandlungsgebot zugrundeliegende Prämisse, nämlich das unterstellte Bestehen eines Verhandlungsgleichgewichts zwischen 1&1 und den drei etablierten Mobilfunknetzbetreibern, war nicht gegeben.
- 25 Als Neueinsteiger benötigt 1&1 während der Ausbauphase seines Netzes diskriminierungsfreies National Roaming zur bundesweiten Versorgung seiner Mobilfunkkunden. National Roaming ist das weltweit übliche, bewährte Verfahren zur Ermöglichung des Markteinstiegs eines neuen Mobilfunknetzbetreibers, der bereit ist, Milliardenbeträge in den Aufbau eines neuen Mobilfunknetzes zu investieren. Verpflichtendes National Roaming ist für die Herstellung wirksamen Wettbewerbs auf allen Stufen des deutschen Mobilfunkmarktes, einschließlich des Vorleistungsmarktes, alternativlos. Eine Verpflichtung zu National Roaming stärkt den Infrastruktur-, Innovations-, Produkt- und Preis-

¹⁸ Vgl. Case M.7018 Telefónica Deutschland / E-Plus, Rn. 33: „engage in good faith negotiations with any third party that is interested in the MNO Remedy with the aim to conclude one MNO Agreement as soon as practicable and, in any event, within an indicative timeline of nine months as of the signing of the relevant NDA“.

wettbewerb, da sie den Aufbau eines vierten Mobilfunknetzes auf Basis der innovativen OpenRAN-Technologie mit Gigabitgeschwindigkeit und kurzen Latenzzeiten ermöglicht.

b) Versorgungsverpflichtung und Infrastruktur-Sharing

26 Die praktischen Erfahrungen der vergangenen sechs Jahre haben gezeigt, dass die Versorgungsaufgaben bei der Frequenzvergabe 2019 für Neueinsteiger zu ambitioniert waren. Während es für die etablierten Mobilfunknetzbetreiber vielfach genügte, zur Erfüllung ihrer Versorgungsverpflichtungen bestehende Standorte mit neuen Antennen auszustatten, musste 1&1 durchweg neue Antennenstandorte realisieren. Der Aufbau eines Mobilfunknetzes in Deutschland ist, anders als beim initialen Aufbau der bestehenden Mobilfunknetze vor 30 Jahren, heute mit zahlreichen zusätzlichen Hindernissen verbunden. So steht der Ausbau in Städten insbesondere vor der Herausforderung von Nutzungskonflikten mit dem zunehmenden Ausbau von Solaranlagen, dem Ausbau von Dachgeschossen für die Wohnnutzung, dem Denkmalschutz sowie bereits von den etablierten Mobilfunknetzbetreibern genutzter Standorte. Diese führen dazu, dass 1&1 diese Standorte vielfach nicht zusätzlich nutzen kann und auch in ihrem Umfeld (aufgrund einzuhaltender EMF-Strahlungsgrenzwerte) oft keine neuen Standorte bauen kann.

27 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Ab dem Jahr 2022 zeigten sich, vor allem bei Vantage Towers, erhebliche Lieferverzögerungen, aufgrund derer 1&1 hauptsächlich die Verpflichtung verfehlte, bis Ende 2022 1.000 5G-Basisstationen in Betrieb zu nehmen. Hintergrund dieser Lieferausfälle ist im Wesentlichen, dass Vodafone und Vantage Towers den Netzausbau von 1&1 durch die missbräuchliche und kartellrechtswidrige Behinderung der Bereitstellung von Collocation-Standorten verzögerten. Diese Einschätzung hat das Bundeskartellamt im April 2025 vorläufig bestätigt.¹⁹ [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

28 Ein weiterer Faktor, der den Aufbau des 1&1-Netzes maßgeblich behindert, ist die für die Mitnutzung von Standorten erforderliche Abstimmung mit den TowerCos sowie mit den etablierten Mobilfunknetzbetreibern, die diese Standorte bereits nutzen. Insbesondere für

¹⁹ Vgl. Pressemitteilung des Bundeskartellamts vom 11. April 2025, abrufbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2025/11_04_2025_Vodafone_1_1.html (zuletzt abgerufen am 18. Dezember 2025).

die Beantragung von Standortbescheinigungen ist der neu hinzukommende Mobilfunk-
netzbetreiber auf Informationen der/des Bestands-Nutzer/s angewiesen. [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Sowohl

die PKE 2018 als auch die PKE 2025 sehen Verhandlungsgebote für Infrastruktur-Sha-
ring vor. Erneut zeigte sich jedoch, dass Verhandlungsgebote unzureichend sind und in
der Praxis scheitern. [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

- 29 Die unzureichende Kooperation im Bereich Infrastruktur-Sharing betrifft zudem die Reali-
sation von Glasfaseranschlüssen. Dieser ist untrennbar mit dem Ausbau des 1&1-Netzes
verknüpft, da im Open-RAN-Netz von 1&1 jeder Antennenstandort an Glasfaser ange-
schlossen wird. Von zentraler Bedeutung für die Versorgung der 1&1 Antennenstandorte
ist Infrastruktur-Sharing mit sog. „Dark Fibre.“ Die Deutsche Telekom, als mit weitem Ab-
stand größter Glasfasernetzbetreiber in Deutschland, verweigert 1&1 jedoch den ent-
sprechenden Zugang zu ihrem Netz.

c) PKE 2025

- 30 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

- 31 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

-
- 20 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Insbesondere hat 1&1 alle bisher von der BNetzA auferlegten Verpflichtungen erreicht: So versorgte 1&1 im Dezember 2025 über 25 % der deutschen Haushalte mit Mobilfunk. Zudem wurden die Migration der 1&1 MVNO-Bestandskunden – die größte Kundenmigration der deutschen Mobilfunkgeschichte – planmäßig abgeschlossen und sämtliche Diensteanbieter-/MVNO-Verträge bis zum 31. Dezember 2025 beendet. Damit hat 1&1 fristgemäß die wettbewerbliche Unabhängigkeit erreicht – alle rund 12,5 Millionen Mobilfunkkunden nutzen nun das 1&1 Netz. Außerdem hat 1&1 auch die Auflage zur Inbetriebnahme von 1.000 5G-Basisstationen unter Berücksichtigung des Länderproporzes erfüllt.

- 32 Die BNetzA hatte die Nichtberücksichtigung von 1&1 damit gerechtfertigt, dass als Kompensation der Nachteile, welche 1&1 durch die Nichtdurchführung eines wettbewerblichen Verfahrens entstehen, das Verhandlungsgebot zur kooperativen, gemeinsamen Frequenznutzung diene.²² Erst durch die Auflage zur Mitnutzung sei die Bereitstellung der Frequenzen ausschließlich für die bisherigen Zuteilungsinhaber mit den Regulierungszielen nach §§ 2 und 87 TKG vereinbar und das Ermessen gemäß § 91 Abs. 9 S. 1 TKG angemessen ausgeübt.²³

²¹

²² Präsidentenkammerentscheidung 2025, S. 152.

²³ Präsidentenkammerentscheidung 2025, S. 154.

²⁴

²⁵

2) Frage 3.2: Welche Tatsachen wären bei einer Entscheidung über die Auktionsregeln (PKE IV) zu berücksichtigen?

36 Wie oben erläutert, ist 1&1 in besonderer Weise auf die 2019 ersteigerten Frequenzen angewiesen. Anders als die drei etablierten Mobilfunknetzbetreiber verfügt 1&1 über keine alternativen Frequenzen, auf die zur Erbringung von Mobilfunkdiensten zurückgegriffen werden könnte. [REDACTED]

[REDACTED]

37 [REDACTED]

38 [REDACTED]

[REDACTED] § 105 TKG geböte insoweit wirksame Schutzmaßnahmen zur Förderung eines wirksamen Wettbewerbs und Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen. Im Falle einer Wiederholung der Auktion müssten daher entsprechende Schutzmechanismen vorgesehen werden.

III. Fragen zur Verfahrensgestaltung

1) **Frage 4.1: Gibt es Anmerkungen zu dem skizzierten Vorgehen; gibt es insbesondere bereits jetzt Aspekte, die für oder wider die oben beschriebenen Handlungsoptionen streiten?**

39 Alle Handlungsoptionen müssen sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen und dürfen nicht zu wettbewerbsverzerrenden oder anderweitig diskriminierenden Ergebnissen führen. Aus Sicht von 1&1 ist keine der von der BNetzA skizzierten Handlungsoptionen per se ungeeignet, diese Anforderungen zu erfüllen. Wie oben (Rn. 36 ff.) ausführlich dargelegt, ist jedoch insbesondere die Handlungsoption 2 für die Zuteilungsinhaber und –

– vor allem für den vierten Mobilfunknetzbetreiber mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden. Das schließt nicht aus, dass sich die BNetzA für Handlungsoption 2 entscheiden kann. Sie muss in diesem Fall aber zwingend durch geeignete Maßnahmen den Schutz des vierten Mobilfunknetzbetreibers sicherstellen (vgl. Rn. 38).

40 Zum jetzigen Zeitpunkt ist zu dem geplanten Vorgehen vor allem anzumerken, dass die BNetzA bislang nur wenig skizziert hat. Das ist zu Beginn des Anhörungsverfahrens verständlich. Die Rechtslage nach den Entscheidungen des VG Köln vom 26. August 2024 ist jedoch präzedenzlos und führt zu einer Flut von ungeklärten Einzelfragen, zu denen die BNetzA im Laufe des Anhörungsverfahrens Stellung beziehen muss, um den interessierten Kreisen rechtzeitig die Möglichkeit zu geben, wiederum zur Rechtsauffassung der BNetzA Stellung nehmen zu können. Die BNetzA als Herrin des Verfahrens sollte die verschiedenen Handlungsoptionen möglichst schnell in einem Positionspapier detailliert beschreiben und so die Richtung des Diskurses zielorientiert lenken.

2) **Frage 4.2: Gibt es weitere Handlungsoptionen?**

41 1&1 ist offen für alternative, innovative Lösungsvorschläge der BNetzA oder der Verfahrensbeteiligten – stets unter der Voraussetzung, dass die berechtigten Interessen von 1&1 angemessen berücksichtigt werden.

3) **Frage 4.3: Gibt es darüber hinaus Aspekte, die bei der Ausgestaltung des weiteren Verfahrens zu berücksichtigen wären?**

42 Die Umsetzung der Urteile des Verwaltungsgerichts Köln vom 26. August 2024 ist hochkomplex und wirft zahlreiche bislang ungeklärte Rechtsfragen auf. Das vorliegende Anhörungsschreiben kann daher nur den Auftakt bilden; weitere Anhörungsrunden auf Basis der weiteren Konturierung durch die BNetzA werden erforderlich sein. 1&1 behält sich weitergehenden Vortrag vor. Im Sinne einer transparenten und effizienten Verfahrensführung ist es dringend geboten, dass die BNetzA frühzeitig vorläufige Einschät-



Enthält Betriebs- und
Geschäftsgeheimnisse

zungen veröffentlicht, damit die Verfahrensbeteiligten rechtzeitig und umfassend Stellung nehmen können.