

Berlin, 12. Januar 2026

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin
www.bdew.de

Stellungnahme

zur Anhörung der interessierten Kreise zu frequenzregulatorischen Aspekten beim weiteren Verfahren BK1-25/001

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance-Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

1 Executive Summary & Handlungsempfehlung

1. Rechtssichere Neuvergabe sicherstellen

Die Bundesnetzagentur sollte die Frequenzvergabe **rechtssicher neu aufsetzen** und – zur Herstellung von Transparenz und Gleichbehandlung – eine **Neuversteigerung** der Mobilfunkfrequenzen vorsehen.

2. Aktualisierte und umfassende Marktanalyse beauftragen

Zur angemessenen Ausgestaltung der Vergabe- und Auktionsbedingungen ist eine **aktuelle Marktanalyse** erforderlich, die insbesondere **Geschäftskundenmarkt, Vorleistungswettbewerb**, die tatsächliche **Wettbewerbswirkung von 1&1** (inkl. National-Roaming) sowie **5G-Nachfrage („stand alone“)** abbildet.

3. Verbindliche Diensteanbieterpflichtung verankern

Zur Stärkung des Wettbewerbs und zur Sicherung innovativer Angebote soll eine **verbindliche Diensteanbieterpflichtung** (mit diskriminierungsfreiem Zugang und wirksamer Durchsetzung) in den Frequenznutzungsbestimmungen festgeschrieben werden.

2 Einleitung

Mit seinen Urteilen vom 26. August 2024 (Az. 1 K 1281/22 und 1 K 8531/18) hat das Verwaltungsgericht Köln die Bundesnetzagentur verpflichtet, die Präsidentenkammerentscheidung vom 26. November 2018 über die Vergabe- und Auktionsregeln für die Versteigerung der 5G-Frequenzen aufzuheben und neu zu bescheiden. Nach den Beschlüssen des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Oktober 2025 (Az. 6 B 5.25 und 6 B 6.25) wurden die Nichtzulassungsbeschwerden der Bundesnetzagentur zurückgewiesen, wodurch die Urteile des Verwaltungsgerichts Köln rechtskräftig sind. Die Bundesnetzagentur ist folglich verpflichtet, die Vergabe- und Auktionsregeln in einem neuen Präsidentenkammerverfahren unter Berücksichtigung der aktuellen Sach- und Rechtslage neu zu bescheiden.

Die Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW) haben in den vergangenen Jahren – auch durch Tochter- und Schwesterunternehmen – stark in den Ausbau von Glasfaserinfrastruktur investiert. Dies gilt oftmals insbesondere für Regionen, in denen große Telekommunikationsunternehmen weitgehend untätig waren. Die Bedeutung eines Angebots von Mobilfunk- und Festnetzprodukten – besonders im

Geschäftskundenbereich – nimmt dabei stetig zu. Ein fairer Zugang zu Mobilfunkvorleistungsprodukten ist daher für alternative Netzbetreiber von besonderer Relevanz. Der BDEW bedankt sich für die Möglichkeit, zur vorliegenden Anhörung eine Stellungnahme einreichen zu können.

Der BDEW unterstützt das Ziel der Bundesnetzagentur, das Verfahren zur Neubescheidung und möglichen neuen Auktion der Mobilfunkfrequenzen objektiv und transparent auszugestalten. Allerdings hält der BDEW eine bloße Neubescheidung der Frequenznutzungsrechte unter Berücksichtigung der aktuellen Sach- und Rechtslage ohne erneute Durchführung einer Neuversteigerung für unzureichend. **Angesichts der rechtskräftigen gerichtlichen Beanstandung der Vergabe- und Auktionsregeln ist eine Neuversteigerung zur Herstellung einer rechtssicheren Frequenzvergabe erforderlich.**

Die erneute Versteigerung sollte auf Grundlage einer aktuellen Marktanalyse stattfinden. Nach Auffassung des BDEW haben sich seit der Frequenzversteigerung 2018 die Marktbedingungen wesentlich verändert. Besonders sind hier Veränderungen auf dem Geschäftskundenmarkt, geänderte Wettbewerbsverhältnisse durch 1&1 als vierter Mobilfunknetzbetreiber, mögliche kartellrechtliche Behinderungen durch einzelne Marktteilnehmer und den derzeitigen Stand des 5G-Ausbaus zu nennen. Hieraus folgt, dass die derzeitige Frequenzallokation und die wettbewerbliche Bewertung des Mobilfunkmarktes die aktuelle Nachfragesituation und Marktstruktur nicht mehr angemessen widerspiegelt.

Neben einer erneuten Frequenzvergabe auf Grundlage der gerichtlichen Entscheidungen ergibt sich aus den genannten Punkten auch die Notwendigkeit einer Diensteanbieterverpflichtung, um einen fairen Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt zukünftig sicherzustellen.

3 Aktualisierte Bewertung der veränderten Wettbewerbsverhältnisse notwendig

Der BDEW hatte bereits in seiner Stellungnahme zur Verlängerung der Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz verschiedene Punkte verdeutlicht, die auf eine veränderte Marktsituation hindeuten. Die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Mobilfunkmarkt waren bereits zum Zeitpunkt der PKE 2025 unzufriedenstellend und kritisch zu betrachten.

Wie der BDEW mit seiner Stellungnahme vom 08. Juli 2024 dargestellt hat, weist das Gutachten zum „Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt“ von WIK-Consult und Ernst & Young inhaltliche Fehlschlüsse auf, wodurch wir das Ergebnis anzweifeln. In der Studie wurden wichtige Entwicklungen – wie die wachsende Rolle des Geschäftskundenbereichs im Mobilfunk – nicht berücksichtigt. Eine gesonderte Betrachtung wäre hierbei notwendig gewesen. Des Weiteren geht das Gutachten davon aus, dass 1&1 als vierter Mobilfunknetzbetreiber Wettbewerbsdruck im Vorleistungsbereich auslösen würde. Aufgrund des bekannten National-Roaming-Verbots im Vertrag zwischen 1&1 und Vodafone ist dies allerdings in der Praxis nicht möglich. Zudem

unterstreicht die Verzögerung beim Netzausbau von 1&1, dass durch einen weiteren Mobilfunknetzbetreiber kein spürbarer Wettbewerbsdruck entsteht.

Hinzu kommen Hinweise auf mögliche kartellrechtliche Behinderungen einzelner Wettbewerber – 1&1 – durch Vodafone und Vantage Towers¹ sowie der von der Monopolkommission dargestellte Handlungsbedarf. Letztere empfiehlt ein stärkeres Eingreifen der Bundesnetzagentur in den Mobilfunk-Vorleistungsmarkt². Anderenfalls bestünde das Risiko, dass Unternehmen ohne eigenes Mobilfunknetz langfristig aus dem Markt verdrängt würden³.

Nicht zu vernachlässigen ist zudem die schleppende Einführung des 5G-Mobilfunkstandards. Laut BNetzA-Jahresbericht wurden 2024 nur rund 10 % des mobilen Datenverkehrs über echtes 5G („stand alone“) übertragen. Ein wesentlicher Grund ist, dass Netzbetreiber Wettbewerbern den Zugang verweigern. Das hemmt nicht nur den Wettbewerb, sondern auch Innovationen und schwächt Deutschland als Wirtschaftsstandort.

Diese Aspekte unterstreichen besonders zwei Punkte. Zum einen **sollten die nicht betrachteten Aspekte der letzten Marktbetrachtung nochmals aufgegriffen und im Zusammenhang mit aktuellen Zahlen erneut analysiert werden**. Dies ergibt sich auch aus dem Umstand, dass die letzte Marktanalyse im Sommer 2023 erfolgte (mit einer Veröffentlichung Ende 2023) und diese Daten mittlerweile überholt sind. Zum anderen **unterstreichen die angeführten Punkte die Notwendigkeit der Einführung einer Diensteanbietersverpflichtung**. Weitere Argumente, die für diese Einführung sprechen, werden im folgenden Abschnitt aufgezeigt.

4 Notwendigkeit einer Diensteanbietersverpflichtung für fairen Wettbewerb

Eine aktualisierte Marktanalyse sollte nicht nur zur „Statusbeschreibung“ dienen, sondern auch Regulierungsfolgen prüfen, da sich das bestehende Verhandlungsgebot – trotz der 2025 eingeführten Leitplanken – als ineffektiv erwiesen hat. Es kommt zu mehrjährigen Verfahren, ohne dass die verhandelnden Unternehmen zu einem gemeinsamen Ergebnis kommen. Ein positiver Einfluss des Verhandlungsgebots auf dem Mobilfunkmarkt – wie er bescheinigt wird – bleibt

¹ Bundeskartellamt (2025): [Verdacht der kartellrechtswidrigen Behinderung von 1&1 durch Vodafone und Vantage Towers](#).

² Monopolkommission (2025): [Telekommunikation 2025: Mit Wettbewerb zum Binnenmarkt!](#) (S. 70).

³ Monopolkommission (2025): [Telekommunikation 2025: Mit Wettbewerb zum Binnenmarkt!](#) (S. 85).

aus. Im Gegenteil: Unternehmen, die versucht haben, das Verhandlungsgebot mit Hilfe der Bundesnetzagentur durchzusetzen, mussten jahrelang auf eine Zugangsvereinbarung warten.

Dies ist sehr bedauerlich, da sich die Nachfrage von Kundinnen und Kunden – explizit im Geschäftskundenbereich – in den vergangenen Jahren stark verändert hat. Die Bedeutung von Bündelprodukten nahm dabei stark zu. Dies zeigt sich deutlich an der intensiven Vermarktung von Kombinationsangeboten aus Mobilfunk- und Festnetzleistungen durch Telekommunikationsunternehmen, die beide Dienste anbieten. Endkundinnen und Endkunden werden mit diesen Bündelprodukten gezielt finanzielle Vorteile und Rabattmodelle geboten. Die Mitgliedsunternehmen des BDEW erwarten, dass sich solche Bündelprodukte insbesondere im Geschäftskundenbereich als neuer Standard im Mobilfunkmarkt etablieren werden. Die zunehmende Bedeutung von Bündelprodukten und der damit verbundenen Rabattmodelle erschwert die Vermarktung von Glasfaseranschlüssen durch Unternehmen ohne eigenes Mobilfunknetz erheblich.

Dieses Ungleichgewicht kann nur durch einen verbesserten Zugang zu Mobilfunkvorleistungen ausgeglichen werden, wodurch sich die Notwendigkeit einer Diensteanbietersverpflichtung ergibt. Auf der Grundlage von angemessenen Konditionen könnten Festnetzanbieter einen planungssicheren Zugang zu Mobilfunkvorleistungen erhalten und zukünftig wettbewerbsfähige Bündelprodukte zu fairen Konditionen anbieten. Besonders Verbraucherinnen und Verbraucher würden von einem verbesserten Wettbewerb und besseren Angeboten profitieren.

Ansprechpartner

Richard Kaufmann
Fachgebietsleiter Digitale Infrastruktur und
Telekommunikation
+49 30 300199-1676
richard.kaufmann@bdew.de