

Stellungnahme

zur Konsultation der Bundesnetzagentur zu

„Anhörung der interessierten Kreise zu
frequenzregulatorischen Aspekten
beim weiteren Vorgehen im Verfahren
BK1-25/001“ vom 01. Dezember 2025

Deutsche Telekom AG, Telekom Deutschland GmbH

Januar 2026

Nicht-vertrauliche Fassung

bereinigt um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Dieses Dokument ist für die Veröffentlichung auf der Webseite der Bundesnetzagentur bestimmt und wurde um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und andere vertrauliche Informationen sowie personenbezogene Daten bereinigt.

INHALT

Executive Summary.....	5
I. Diskussion der Handlungsoptionen	7
1. Handlungsoption 1: Neubescheidung zu gleichen Bedingungen möglich und geboten.....	7
2. Handlungsoption 2: Neuvergabe der Frequenzen erfordert grundlegende Anpassung von Frequenzmenge, Ausschluss 1&1 von der Vergabe und begründet Schadensersatzansprüche gegen den Bund.....	9
II. Fragenkatalog	16
1. Fragen zur Frequenzallokation	16
2. Fragen zum Wettbewerb.....	17
3. Fragen zu den Frequenznutzungsbestimmungen einschließlich des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung	25
4. Fragen zur Verfahrensgestaltung	29

(Leerseite für beidseitigen Druck)

Executive Summary

Durch Urteil des Verwaltungsgerichts Köln wurde die Bundesnetzagentur verpflichtet, die Vergabebedingungen für die Auktion 2019 aufzuheben und neu zu beschneiden. Zur Begründung nennt das Gericht drei prozedurale Rechtsverstöße, namentlich den Anschein der Befangenheit der Mitglieder der Präsidentenkammer, einen Verstoß gegen die Unabhängigkeit der Behörde sowie eine faktische Vorfestlegung der Kammer im Rahmen der Gesamtabwägung. Materielle Vorgaben für die Neubescheidung macht das Gericht nicht.

Vor diesem Hintergrund stellt die Bundesnetzagentur mit der vorliegenden Konsultation zwei Handlungsoptionen zur Diskussion: 1.) eine Neubescheidung zu gleichen Bedingungen und 2.) die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens.

Aus Sicht der Telekom ist es rechtlich sowie aufgrund der Marktsituation geboten, nach Handlungsoption 1 vorzugehen und die Vergaberegeln erneut in gleicher Tenorierung zu erlassen. Die Vergaberegeln sind im Rahmen der erforderlichen Neubescheidung der Vergabebedingungen (PKE III/IV) in ihrer Gesamtheit weiterhin geeignet und angemessen.

Bezüglich der Versorgungsaufgaben gilt, dass diese unter Annahme der Laufzeit, des Preises und der sonstigen Nutzungsbedingungen auferlegt wurden. Die BNetzA dürfte bei einer Neubescheidung weder hinter diese zurückfallen noch diese ausweiten: Durch die Auflagen wurde ein nach Ansicht der BNetzA gerade noch verhältnismäßiges Maß an Auflagen bis 2040 auferlegt. Da sich der zugrundeliegende Wert der Frequenzen nicht signifikant geändert hat, scheidet die Auferlegung noch belastenderer Auflagen aus. Auch eine Absenkung der Auflagen wäre weder sinnvoll noch zulässig, zumal die für die Aufgabenerfüllung relevanten Zeitpunkte ganz überwiegend in der Vergangenheit liegen.

Die dynamische Wettbewerbsentwicklung auf den Mobilfunkmärkten lässt zudem nur den Schluss zu, dass Eingriffe über die 2019 gemachten Vorgaben zugunsten von Diensteanbietern und MVNO im Rahmen einer Neubescheidung grob sachwidrig und unverhältnismäßig wären. Die Entwicklung im Endkunden- und Vorleistungsmarkt belegt intensiven und nachhaltigen Wettbewerb. Insbesondere hat das Verwaltungsgericht keine abweichenden Vorgaben getroffen, sondern darauf hingewiesen hat, dass geltendes Recht zugrunde zu legen ist, wonach Eingriffe nur bei Fehlen wirksamen Wettbewerbs zulässig sind (§ 105 TKG).

Mit Blick auf die Fragen im Anhörungsschreiben zu aktuellen Frequenzbedarfen ist festzuhalten: für die Neubescheidung zu gleichen Bedingungen (Option 1) erscheint die heutige Bedarfssituation irrelevant. Die Frequenzallokation ist 2019 unter Knappheit im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens ermittelt worden. Die Entscheidung, ein Vergabeverfahren durchzuführen, die Knappheit voraussetzt, ist weiterhin bestandskräftig (PKE I/II). Der Auktionsverlauf selbst war unstrittig ebenfalls nicht Gegenstand des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht Köln. Auf die aktuellen Frequenzbedarf im Markt wäre daher nur abzustellen, wenn die Bundesnetzagentur eine Neuvergabe der Frequenzen für erforderlich erachten würde.

Sollte die BNetzA entgegen der hier vertretenen Auffassung zu dem Schluss kommen, dass es einer neuen Vergabe gemäß Handlungsoption 2 bedarf, wäre das Verfahren als Ganzes anzupassen, was eine Reihe schwerwiegender Verwerfungen und komplexer Rechtsfragen mit sich bringt. Je nach Ergebnis der Vergabe stünden den Mobilfunknetzbetreibern Milliardenrückzahlungen aus dem Bundeshaushalt zu. Hinzu kämen Haftungsrisiken für den Bund aufgrund von Schadensersatzansprüchen der Betreiber aus nationaler und ggf. unionaler Amtshaftung.

Sollte die Bundesnetzagentur eine Neuvergabe der Frequenzen für erforderlich erachten, müssten zunächst zwangsläufig Entscheidungen I und II in den Blick genommen werden. Denn die Durchführung einer neuen Auktion kann nur unter den Voraussetzungen der §§ 91 ff. TKG unter Berücksichtigung allen zum Entscheidungszeitraums geeigneten Frequenzspektrums angeordnet werden.

Der Vergaberahmen müsste zwingend um das heutige Industriespektrum erweitert werden. Es hat sich gezeigt, dass sich in diesem Bereich keine volkswirtschaftlich nachhaltige und der Nutzung durch den öffentlichen Mobilfunk vergleichbare effiziente Frequenznutzung ergeben hat.

Auf dieser Basis stellt sich dann die Frage der PKE I/II neu: Braucht es überhaupt Auktion oder könnte auf Antrag zugeteilt werden?

Hinzu kommt, dass 1&1 in einer neuen Vergabe nicht mehr berücksichtigt werden dürfte, da sie nach unserer Auffassung ihre fehlende Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde durch massive und selbst verschuldete Verletzungen ihrer Ausbaupflichtungen unter Beweis gestellt hat.

Die Organisation und Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens würde eine umfassende Rechtsunsicherheit nach sich ziehen und weitere Investitionen in die Infrastruktur durch die Netzbetreiber in Frage stellen. Zudem würde sie Fragen bezüglich der Rückabwicklung der Auktion 2019 und der damit verbundenen Entschädigung der Netzbetreiber für bereits getätigte und im Fall von Handlungsoption 2 ohne Rechtsgrund erfolgte Investitionen auf Basis der Auflagen aufwerfen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass es keine materiell neuen Erkenntnisse gibt, die eine Anpassung der Entscheidung von 2018 erforderlich machen, sollte die Bundesnetzagentur entsprechend Handlungsoption 1 handeln und die Auktionsregeln möglichst zeitnah unverändert neu beschneiden.

I. Diskussion der Handlungsoptionen

Die Bundesnetzagentur stellt in ihren Überlegungen zum weiteren Vorgehen zwei Handlungsoptionen zur Diskussion (S. 7 des Anhörungsschreibens).

Wir nehmen im Folgenden zu den tatsächlichen und rechtlichen Fragen der Neubescheidung der 5G-Vergabebedingungen mit Blick auf die zwei genannten Handlungsoptionen Stellung. Dies umfasst bereits weite Teile der Fragen des Fragenkatalogs ab S. 8 des Anhörungsschreibens. Soweit dies dem besseren Verständnis und der Übersichtlichkeit dient, werden wir im Anschluss gesondert zu einzelnen Fragen der Fragenkomplexe 1–4 des Anhörungsschreibens ausführen.

1. Handlungsoption 1: Neubescheidung zu gleichen Bedingungen möglich und geboten

Das Verwaltungsgericht Köln verpflichtet die BNetzA, die Präsidentenkammerentscheidung vom 26.11.2028, BK 11-7/001, („PKE III/IV“)¹ neu zu bescheiden.

Diese Entscheidung kann im Rahmen der erforderlichen Neubescheidung bestehen bleiben bzw. erneut so ergehen. Eine solche Entscheidung wäre im Interesse der Rechtssicherheit und der Interessen aller Marktbeteiligten auch zweckdienlich.

Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Das Urteil des VG Köln erzwingt zunächst keine Abänderung der PKE 2018. Das heißt eine erneute Festlegung mit dem ursprünglichen Inhalt ist zulässig, insbesondere steht ihr nicht die Rechtskraft des Urteils entgegen. Nach den Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Köln und des Bundesverwaltungsgerichts besteht insbesondere kein Anspruch auf eine Diensteanbieterspflicht. Die Bundesnetzagentur muss lediglich eine neue Abwägungsentscheidung treffen und im Zuge dessen die Anträge der Diensteanbieter neu bescheiden. Sie kann nach erneuter Abwägung aller Umstände zu dem Ergebnis gelangen, dass die damals getroffene Entscheidung sachlich richtig und deswegen erneut zu erlassen ist. Rechtlich kann die Bundesnetzagentur die Vergabe- und Versteigerungsregelungen erneut mit dem ursprünglichen Inhalt erlassen, so dass sie (mit Rückwirkung) erneut die Grundlage für die bereits durchgeführte Versteigerung bilden.

Entsprechend verweist die Bundesnetzagentur zurecht auf eine Neubescheidung dieses Inhalts als erste Option in ihrem Anhörungsschreiben.

a. Aktuelle Bedarfssituation für Neubescheidung zu gleichen Bedingungen irrelevant

Zunächst ist festzuhalten: Der Frage der aktuellen Bedarfe (Fragenkomplex 1 des Anhörungsschreibens) kommt für die Zulässigkeit einer Neubescheidung zu gleichen Bedingungen keine Bedeutung zu. Die Neubescheidung zu im Wesentlichen gleichen Bedingungen ist unabhängig von der Bedarfssituation zum Zeitpunkt der Neubescheidung möglich.

Die Frequenzallokation ist 2019 im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens ermittelt worden, das die Bundesnetzagentur in der vorgelagerten PKE I/II auf Basis von Knappheit angeordnet hat. Die Entscheidung der Präsidentenkammer aus dem Jahr 2018, ein Vergabeverfahren durchzuführen, ist

¹ Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz, BK1-17/001, , abzurufen unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/DrahtloserNetzzugang/Projekt2018/20181126_Auktion2019Entscheidungen_III_IV.pdf, zuletzt abgerufen am 20.01.2026..

bestandskräftig und war nicht Gegenstand des Verfahrens vor dem VG Köln. Die Teilnehmer an der Auktion haben unter Annahme der Vergabebedingungen ihre Gebote abgegeben und ihre Bedarfe entsprechend dem Auktionsverlauf angepasst. Der Auktionsverlauf selbst war unstreitig ebenfalls nicht Gegenstand des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht Köln.

Für den Fall, dass die Neubescheidung der Entscheidungen III und IV mit gleichen Frequenznutzungsbedingungen ergeht, ist das Auktionsergebnis von 2019 damit unverfälscht und auf rechtmäßiger Grundlage der PKE I/II sowie III/IV (Neubescheidung) zustande gekommen. Auf die Bedarfe der Marktteilnehmer zum Zeitpunkt der Neubescheidung kommt es somit für die neu zu ergehende Entscheidung zu III und IV in der Handlungsoption 1 des Anhörungsschreibens nicht an.

Sollte die Bundesnetzagentur dagegen eine Neuvergabe der Frequenzen für erforderlich erachten, müssen zwangsläufig die Entscheidungen I und II in den Blick genommen werden. (Hierzu unten unter „2. Handlungsoption 2“). Denn um ein erneutes Vergabeverfahren anzuordnen, müssten die Voraussetzungen der §§ 91 Abs. 9 und 100 TKG zum Entscheidungszeitpunkt vorliegen. [REDACTED]

b. Wettbewerbsentwicklung und Diensteanbieterregelung

Das Urteil des Verwaltungsgerichts verpflichtet die BNetzA zur Neubescheidung der Anträge der Klägerinnen im Verfahren 01-17/002 nach zum Zeitpunkt der Neubescheidung geltender Rechtslage. Es macht der Bundesnetzagentur wie dargelegt keinerlei inhaltliche Vorgaben zum Tenor der Neubescheidung.

Zum Wettbewerb auf den Mobilfunkmärkten wurde von interessierter Seite immer wieder vorgetragen, dieser erfordere eine verschärfte Diensteanbieterregelung bis hin zu einer Diensteanbietersverpflichtung.² Dies war bereits 2018 nicht zutreffend und nichts lässt den Schluss zu, dass dies zum Zeitpunkt der Neubescheidung anders zu beurteilen wäre. Im Gegenteil belegt die Wettbewerbsentwicklung, dass nachhaltiger wirksamer Wettbewerb auf Endkunden- und Vorleistungsebene besteht. Der Wettbewerb hat sich dabei im Lauf des Jahres 2025 nochmals weiter intensiviert (s. dazu unten, Fragen 2.11 und 2.12). Jedenfalls wären damit Eingriffe, die über das seit 2019 bestehende Verhandlungsgebot hinausgehen, eindeutig rechtswidrig. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesnetzagentur im Rahmen der Frequenzverlängerung 2025 vor wenigen Monaten auf Basis der aktuellen Rechts- und Tatsachenlage eine über ein Verhandlungsgebot hinausgehende Diensteanbieterregelung für unverhältnismäßig erachtet hat.

Daher steht einer unveränderten Neubescheidung der PKE III/IV im Hinblick auf die Regelungen unter III.4.15 Diensteanbieterregelung nichts entgegen.

c. Sonstige Frequenznutzungsbestimmungen unverändert zu erlassen

Bezüglich der Versorgungsaufgaben gilt, dass diese 2018 unter Zugrundelegung der Laufzeit, des Preises und der sonstigen Nutzungsbedingungen festgesetzt wurden.

² s. Stellungnahmen der Marktteilnehmer zu den verschiedenen Konsultationen im BNetzA-Verfahren BK1-17/001, abzurufen unter <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Frequenzen/OeffentlicheNetze/Mobilfunknetze/mobilfunknetze-node.html>, zuletzt abgerufen am 20.01.2026.

Durch die Versorgungsaufgaben wurde nach Ansicht der BNetzA gerade noch ein verhältnismäßiges Maß an Auflagen bis 2040 mit Blick auf den wirtschaftlichen Wert der Frequenzen auferlegt.³ Aus diesem Grund scheidet die Auferlegung höherer Auflagen im Rahmen einer Neubescheidung aus.

Geringere Auflagen im Vergleich zu 2019 scheiden ebenfalls aus, da ansonsten ggf. Gebote der Marktteilnehmer und Frequenzallokation anders ausgefallen wären. Dementsprechend wäre eine nachträgliche Entlastung ebenfalls rechtlich unzulässig. Eine solche Neubewertung der Auflagen wäre auch nicht zweckdienlich. Die Auflagen wurden von den drei etablierten Netzbetreibern erfüllt. Sie wurden zudem durch die Verlängerungsbedingungen 2025 ausgeweitet. Nur 1&1 hat bereits ihre erste Auflage, 1.000 Antennenstandorte bis Ende 2022 zu realisieren, "krachend verfehlt", wie Ralph Dommermuth selbst eingeräumt hat (s. dazu unter Handlungsoption 2).⁴ Das Verfehlen der Ausbauauflagen durch 1&1 in der Vergangenheit ist jedoch kein Faktor, der die Zulässigkeit der rückwirkenden Neubescheidung der Präsidentenkammerentscheidung III und IV zu gleichen Bedingungen in Frage stellt.

Die sonstigen Frequenznutzungsbestimmungen bedürfen ebenfalls keiner Anpassung bei einer Neubescheidung in Handlungsoption 1.

Zusammenfassend ist damit ein Vorgehen nach Handlungsoption 1 rechtlich geboten. Es ist mit Blick auf die Regulierungsziele angezeigt und entspricht dem im Kontext der Anhörung geäußerten Wunsch des Präsidenten der Bundesnetzagentur, rasch Klarheit für die Marktteilnehmer zu schaffen.⁵

2. Handlungsoption 2: Neuvergabe der Frequenzen erfordert grundlegende Anpassung von Frequenzmenge, Ausschluss 1&1 von der Vergabe und begründet Schadensersatzansprüche gegen den Bund

Sollte die BNetzA dagegen zu dem Schluss kommen, dass es einer neuen Vergabe bedarf, zeichnet sich ein anderes Bild: Das Verfahren wäre als Ganzes anzupassen.

a. Anpassung der Präsidentenkammerentscheidung I/II aus 2018 erforderlich

Sollte die Bundesnetzagentur eine Neuvergabe der Frequenzen für erforderlich erachten, müssen zwangsläufig Entscheidungen I und II in den Blick genommen werden. Denn die Durchführung einer neuen Auktion kann nur unter den Voraussetzungen der §§ 91 ff. TKG unter Berücksichtigung allen zum Entscheidungszeitraums geeigneten Frequenzspektrums angeordnet werden.

In der Entscheidung I/II wurde der Vergaberahmen im Bereich 3,4–3,8 GHz künstlich von 400 MHz auf nur 300 MHz verknüpft, welches nach Analysen des Auktionsverlaufs zu Mehrkosten von 4,3 Mrd. € für die Mobilfunkbranche in Deutschland geführt hat.⁶ Dem stehen, Stand heute, eine geringe dreistellige Anzahl an privaten Industrienetzen gegenüber. Die Bundesnetzagentur weist auf

³ s. Präsidentenkammerentscheidung III/IV, BNetzA BK1-17/001, 2018, Rz. 237 ff., abzurufen unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/DrahtloserNetzzugang/Projekt2018/20181126_Auktion2019Entscheidungen_III_IV.pdf, zuletzt abgerufen am 20.01.2026.

⁴ s. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/mobilfunk-5g-1und1-netz-100.html>, zuletzt abgerufen am 20.01.2026.

⁵ s. Pressemitteilung der BNetzA „Neustart im 5G-Verfahren – Auftakt mit Anhörung zum Vorgehen“ vom 01.12.2025, abzurufen unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/20251201_5G.html, zuletzt abgerufen am 20.01.2026.

ihrer Internetseite mit Stand November 2025, also mehr als sechs Jahre nach Bereitstellung der Frequenzen nur 484 Zuteilungen für lokale Lizenzen im Bereich 3,7–3,8 GHz aus.⁷ Von diesen sind ca. 60 % den Bereichen TK und Gesellschaft, Forschung und Entwicklung zugeordnet, was nicht den ursprünglich vorgesehenen Industrienetzen entspricht. Es bleiben also weniger als 200 mögliche Industrienetze im Industriespektrum, dies im Übrigen auch nur dann, wenn man annähme, dass hinter jeder Zuteilung tatsächlich ein aktives Netz stünde. Jede einzelne Industrielizenz, genutzt oder ungenutzt, hat die Mobilfunknetzbetreiber also umgerechnet über 20 Mio. € gekostet. Im gleichen Zeitraum haben die deutschen Netzbetreiber mehrere zehntausend Antennen im Bereich 3,6 GHz aufgebaut, an denen die reservierte Kapazität fehlt und welche daher nicht das volle Leistungspotenzial von 5G ausschöpfen können. In Verbindung mit der reduzierten Leistungsfähigkeit ist die volkswirtschaftliche Bewertung dieser Reservierung eindeutig, zumal es eine offensichtliche und kostenfreie Alternative gegeben hätte.

Zudem hat die EU-Kommission, wie in den Stellungnahmen zu den Konsultationen 2017 und 2018 bereits vorgetragen, den Bereich 3,8–4,2 GHz mit der Entscheidung (EU) 2025/2425⁸ für lokale Netze harmonisiert. Damit blockieren die in Deutschland vergebenen Industrielizenzen nicht nur wertvolle weltweit harmonisierte Mobilfunklizenzen, die Nutzer dieses Industriespektrums sind auch in einem Frequenzbereich ohne Aussicht auf ein effektives Ökosystem gestrandet. Sofern in Europa ein Bedarf an lokalen Lizenzen besteht, wird sich dieser im neu harmonisierten Frequenzbereich ausbilden.

Es ist nicht zu erwarten, dass für lokale Lizenzen ein Bedarf von 400 MHz besteht. Eine Auswertung der Ofcom, die diese Lizenzen bereits seit 2019 in Großbritannien vergibt,⁹ zeigt sich eine mittlere Frequenzbandbreite von etwa 85 MHz. Keine der lokalen Lizenzen nutzen mehr als 100 MHz Spektrum. Daher sollten Lizenzen für die lokale Nutzung auf den Frequenzbereich 4,1–4,2 GHz beschränkt werden. Der Bereich 3,7–4,1 GHz sollte dem öffentlichen Mobilfunk zur Verfügung gestellt werden. Wir erwarten, dass entsprechende Anstrengungen zur Harmonisierung des Bereiches 3,8–4,1 GHz für den Mobilfunk in der CEPT stattfinden werden.

Die bereits vergebenen Lizenzen im Bereich 3,7–3,8 GHz sind in den Bereich 4,1–4,2 GHz zu verschieben. Hierzu stehen der BNetzA gemäß Verfügung 43/2019 aus dem Amtsblatt 6/2019¹⁰ verschiedene Mittel zur Verfügung:

- Gemäß Abschnitt II.5 kann die BNetzA alle Lizenzen widerrufen, die nicht ein Jahr nach Erteilung in Betrieb genommen wurden oder seit einem Jahr ungenutzt sind. Hier sollte die BNetzA einen Nutzungsnachweis für jede Lizenz verlangen und ungenutzt Frequenzen widerrufen.
- Für Lizenzen die tatsächlich genutzt werden gilt gemäß Abschnitt II.8 eine Laufzeit von 10 Jahren, mit einer maximalen Laufzeit bis 2040. Für tatsächlich genutzte Frequenzen könnte die BNetzA diese bis zum Ende der Laufzeit laufen lassen.

⁷ s. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/LokaleNetze/Zuteilungsinhaber3,7GHz.pdf?__blob=publicationFile&v=23, zuletzt abgerufen am 15.01.2026.

⁸ s. Commission Implementing Decision 2025/2425 of 2 December 2025 on the harmonisation of the 3800-4200 MHz frequency band for the shared use by terrestrial wireless broadband systems capable of providing local-area network connectivity in the Union, abzurufen unter <https://docdb.cept.org/document/28661>, zuletzt abgerufen am 15.01.2026.

⁹ s. <https://www.ofcom.org.uk/spectrum/frequencies/spectrum-information-portal>.

¹⁰ s. <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Allgemeines/Presse/Amtsblatt/start.html>.

- Wir schlagen jedoch vor, dass die BNetzA aus den Auktionserlösen des gegenständlichen Vergabeverfahrens eine Förderung für die Migration lokaler Netze in den europäisch harmonisierten Frequenzbereich 4,1–4,2 GHz anbietet, um diese Frequenzen schneller einer effizienten Nutzung zuzuführen

Daher sollte bei einer Neuvergabe der gesamte Bereich 3,4–4,1 GHz für den öffentlichen Mobilfunk zur Verfügung gestellt werden, wodurch Deutschland eine Vorreiterrolle bei der Digitalisierung im Bereich Mobilfunk einnehmen könnte.

Sollte sich die Bundesnetzagentur zur Neuvergabe der Frequenzen im Bereich 3,4–3,7 GHz entscheiden, so wäre sie demnach auch rechtlich verpflichtet, die Entscheidungen der Präsidentenkammer I und II aus 2018 im Rahmen ihres Aufhebungsermessens zu überprüfen und in die dann anstehende Bedarfsanalyse auch den bisher dem Industriespektrum zugeschlagenen Bereich von 3,7–3,8 GHz einzubeziehen. Es besteht trotz der Bestandskraft der vorhergehenden Teilentscheidungen I und II in Form der Aufhebungsvorschriften (§§ 48, 49 VwVfG) im Fall der Handlungsoption II die Möglichkeit und mit Blick auf die Ziele der (Frequenz-)Regulierung wie im Folgenden dargelegt auch die Notwendigkeit diese Entscheidungen zu ändern bzw. zu beseitigen.

Wie bereits oben dargelegt, wird das Spektrum im Bereich von 3,7–3,8 GHz nicht effizient genutzt. Bei der Aufhebung der Entscheidung I und II ist deswegen das Ziel der Regulierung der effizienten Frequenznutzung (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG) ermessensdirigierend dahingehend zu berücksichtigen, dass der bisher dem Industriespektrum zugeschlagene Bereich den Betreibern öffentlicher Mobilfunknetze verfügbar gemacht wird.

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits entschieden, dass sowohl das genannte Ziel der Sicherstellung einer effizienten Frequenznutzung als auch u.a. die Ziele der Wahrung der Nutzer- und Verbraucherinteressen (jetzt: § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG) und der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG) es erforderlich machen können, zu verhindern, dass knappe Frequenzressourcen blockiert und dadurch die Versorgung der Nutzer und Verbraucher mit Mobilfunkdienstleistungen oder die Planungssicherheit der Marktteilnehmer gefährdet werden (BVerwG, Beschluss vom 22.7.2014, 6 B 50.13, Rn. 12). Bisher dort stattfindende Industrienutzungen können in den Frequenzbereich oberhalb verschoben werden, so dass auch die Interessen der diesbezüglichen Frequenznutzer gewahrt werden können. Bei einem Vorgehen nach Handlungsoption 2 ist deswegen nicht hinnehmbar, dass eine künstliche Verknappung der verfügbaren Frequenzmenge durch die Aufrechterhaltung einer ineffizienten Industrienutzung bewirkt wird. Derart kann es dann auch dazu kommen, dass keine Knappheit für Nutzungen durch öffentliche Mobilfunknetzbetreiber mehr besteht und deswegen einzelzugeteilt werden kann.

Auf dieser Basis sind die Voraussetzungen des § 91 Abs. 9 TKG für PKE I/II neu zu prüfen, ob eine Vergabe überhaupt erforderlich ist, oder auf Antrag zugeteilt werden muss.

b. Ausschluss 1&1 von künftigem Vergabeverfahren

Hinzu kommt, dass 1&1 nach unserer Auffassung in einer neuen Vergabe nicht mehr berücksichtigt werden dürfte, da sie ihre fehlende Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde, durch die selbst verschuldeten Verletzungen ihrer Ausbaupflichtungen, unter Beweis gestellt hat.

Erhebliche Zweifel sowohl an der Zuverlässigkeit als auch an der Leistungsfähigkeit der 1&1 ergeben sich bereits daraus, dass 1&1 die ihr auferlegten und bis zum Ende des Jahres 2022 zu erfüllenden Versorgungsverpflichtungen unstreitig nicht erfüllt hat.¹¹ Dies ist der Bundesnetzagentur bekannt,

¹¹ s. Fußnote 4 oben.

nicht zuletzt hat die Bundesnetzagentur gegen 1&1 sowohl ein Bußgeldverfahren als auch ein verwaltungsrechtliches Verfahren wegen der Nichteinhaltung der Versorgungsverpflichtung eingeleitet.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass jedenfalls das Bußgeldverfahren zwischenzeitlich von der Bundesnetzagentur eingestellt wurde. Denn die Verpflichtung zur Erfüllung von Versorgungsaufgaben folgt unmittelbar aus der Frequenzzuteilung, die – wie die Bundesnetzagentur im Anhörungsschreiben selbst ausführt – nach wie vor vollziehbar besteht.

Ebenfalls kann dem nicht entgegengehalten werden, dass 1&1 wegen eines etwaigen Fehlverhaltens der TowerCo Vantage nicht in der Lage gewesen wäre, die Versorgungsverpflichtung zu erfüllen. Entscheidend ist insoweit, was die Bundesnetzagentur im Verfahren BK1-17/001 am 20.10.2022 bereits ausgeführt hat:

„Es war daher möglich mit Blick auf die Pflicht zu effizienten Frequenznutzung auch angezeigt, auch unmittelbar mit dem Netzausbau zu beginnen.“

Stattdessen hat die 1&1 nach Ersteigerung der Lizenzen keinerlei Anstrengungen unternommen, den Netzausbau in die Wege zu leiten. Auf eine zeitnahe Zuteilung der Frequenzen wurde bewusst verzichtet. Der Vertrag mit der Vantage selbst wurde erst im Dezember 2021 abgeschlossen, mehr als 2 ½ Jahre nach Verfügbarkeit der durch 1&1 ersteigerten Frequenzen im 3,6 GHz-Band.

Auch mit Blick auf die bis zum Ende des Jahres 2025 zu erfüllenden Versorgungsaufgaben bestehen zumindest erhebliche Zweifel an der Erfüllung durch 1&1:

Auch wenn 1&1 jüngst öffentlich verkündet hat, man habe das Ziel einer Versorgung von 25 % der Bevölkerung erreicht,¹² bleibt zunächst abzuwarten, ob dies der Überprüfung durch die Bundesnetzagentur standhalten wird. Es bleibt festzustellen, dass 1&1 für sich beansprucht, 25 % der Bevölkerung mit nur 2.000 Standorten zu versorgen. Ursprüngliche Planungen der 1&1 gingen hier von 6.500 benötigten Standorten aus.¹³ Eine Erklärung, weshalb sich die benötigte Standortanzahl nun auf weniger als ein Drittel der ursprünglich angenommenen Standorte beläuft, bleibt 1&1 schuldig. Eigene Schätzungen der Telekom auf Basis der eigenen Erfahrungen im Netzausbau gehen von mindestens 5.600 Standorten aus, um einen tatsächlich für den Kunden nutzbaren Versorgungsgrad von 25 % der Bevölkerung zu erreichen.

Auch vor dem Hintergrund der Aussagen der 1&1, dass man 12.600 Standorte benötige, um bis 2030 die vorgeschriebene Versorgung von 50 % der Bevölkerung zu erreichen, verwundert es, wie 1&1 die Hälfte dieses Versorgungsgrades mit weniger als einem Sechstel der Standorte erreichen will. [REDACTED]

Diese Erkenntnis legt nahe, dass die 1&1 bestenfalls einen theoretischen Weg gefunden hat, das Auflagenkriterium der Bundesnetzagentur zu erfüllen. Die Nutzung der eigenen Frequenzen durch ihre Kunden scheint damit nicht verbunden zu sein.

Schließlich lässt sich auch anhand der Auswertung der von der Zentralen Informationsstelle des Bundes veröffentlichten Daten (Mobilfunkmonitoring) nicht nachvollziehen, wie 1&1 tatsächlich 25 % der Bevölkerung versorgen möchte. Korreliert man die im Mobilfunkmonitoring der Bundesnetzagentur

¹² s. Pressemeldung „1&1 Mobilfunknetz erreicht 25 Prozent der deutschen Haushalte“ vom 17.12.2025, abzurufen unter <https://unternehmen.1und1.de/o-ran-mobilfunknetz/2025/1-1-mobilfunknetz-erreicht-25-prozent-der-deutschen-haushalte>, zuletzt abgerufen am 16.01.2026.

¹³ s. JPMorgan on Vantage Towers, 06.08.2025: „Catalysts: [...] We remind investors that 1&1 are obliged to build 1k sites by end 2022, and have previously stated they expect to need to build out 6.5k sites to achieve their 25 % pop coverage obligation (by 2025), and 12-13k sites to achieve the 50 % pop coverage by 2030.“

ausgewiesene Flächenversorgung von 1&1 mit der Bevölkerungsdichte je kommunaler Einheit kommt man auf einen Versorgungsgrad von nur knapp 9 %. Auch wenn aufgrund der Verwendung von Durchschnittswerten Ungenauigkeiten möglich sind und der Stand der Daten (10/25) zwei Monate vor dem Meilenstein zur Auflagenerfüllung liegt, erscheint es uns wenig wahrscheinlich, dass Ende 2025 der wirkliche Versorgungsgrad 25 % erreicht hat.

Für die 1&1-Kunden ist dies ggf. sogar derzeit vorteilhaft, da sie dadurch das qualitativ weit überlegene Netz der Vodafone nutzen. Aus Sicht der effizienten Frequenznutzung ist dies hingegen für die Bundesnetzagentur nicht hinnehmbar, da die knappe Ressource weiterhin ineffizient und unzureichend genutzt bleibt. Sollte diese Annahme zutreffen, müsste die Bundesnetzagentur dringend hinterfragen, ob die aktive Umgehung einer Eigenversorgung mit dem Prinzip der wettbewerblichen Unabhängigkeit und der effizienten Frequenznutzung vereinbar ist. Um dies zu vermeiden, könnte die Bundesnetzagentur z.B. das Roaming in den deklarierten Ausbaugebieten der 1&1 untersagen, um die Nutzung der eigenen Frequenzen und die wettbewerbliche Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Insgesamt ist somit festzuhalten: Jedenfalls klar verfehlt hat die 1&1 die Versorgungsverpflichtungen, die bis zum Jahr 2022 zu erfüllen waren. Zu würdigen wird die Bundesnetzagentur des Weiteren haben, dass 1&1 die ihr aufgrund des Mobilfunkgipfelvertrages obliegenden Verpflichtungen nur mit erheblicher Zeitverzögerung und nach weiträumigen Fristverlängerungen und Zugeständnissen in Form einer erheblichen Reduktion der zu errichtenden Standorte durch das zuständige Ministerium erfüllen konnte. Insgesamt führt dies dazu, dass 1&1 bei einer erneuten Vergabe mit ihren anzumeldenden Bedarfen aufgrund von zuverlässigkeitsbezogenen Einwänden nicht zugelassen werden dürfte.

Dies gilt auch im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit. Die Bundesnetzagentur hat festgestellt, dass 1&1 nach Ersteigerung der Frequenznutzungsrechte im Jahr 2019 zunächst keine bis wenig Ausbaumassnahmen unternommen hat. Unstreitig wurde wie dargelegt der entsprechende Vertrag mit Vodafone Towers erst im Dezember 2021 geschlossen. Ebenfalls unstreitig wurde der maßgebliche Vertrag mit dem Netzausrüster Rakuten erst zwei Jahre nach der Frequenzauktion geschlossen. Allein diese mit Blick auf die Effizienz der Frequenznutzung erheblichen Verzögerungen lassen Zweifel auch an der Leistungsfähigkeit der 1&1 aufkommen, die die Bundesnetzagentur zu würdigen haben wird.

[REDACTED]

c. Frequenznutzungsbestimmungen

Auflagen im Rahmen einer Neuvergabe dürften nicht über das Maß der 2019 auferlegten Auflagen hinausgehen, solange sich der ursprüngliche Zuteilungszeitraum nicht (erheblich) über 2040 hinaus erweitert. Bezüglich der Auflagen gilt, dass diese in der Annahme der Laufzeit, des Preises und der sonstigen Nutzungsbedingungen gemacht wurden. Durch die Auflagen wurde wie dargelegt ein nach Ansicht der BNetzA gerade noch verhältnismäßiges Maß an Auflagen bis 2040¹⁴ Daher könnte die BNetzA bei einer Neuentscheidung und Neuvergabe diese nicht ausweiten. Eine Erweiterung der Auflagen hätte unmittelbar die Rechtswidrigkeit der Neuvergabe zur Folge, da sich der Wert der Frequenzen im Vergleich zur Vergabe 2019 bei gleichbleibenden Bedingungen nicht wesentlich geändert hat.

¹⁴ s. Präsidentenkammerentscheidung III/IV, BNetzA BK1-17/001, 2018, Rz. 237 ff., abzurufen unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/DrahtloserNetzzugang/Projekt2018/20181126_Auktion2019Entscheidungen_III_IV.pdf, zuletzt abgerufen am 20.01.2026.

Es dürfte auch keine (weitergehenden) Zugangsauflagen geben. Vielmehr stellt sich die Frage, ob die Auferlegung eines Verhandlungsgebots weiterhin zulässig wäre. Der Mobilfunkmarkt ist von wirksamem Wettbewerb geprägt (s. hierzu im Einzelnen unter III., 2.1 und 2.2). Die Wettbewerbslichkeit des Marktes hat die Bundesnetzagentur allein im Jahr 2025 zweimal explizit selbst festgestellt: Bei der Entscheidung über die Verlängerung der Nutzungsrechte in 800, 1.800 und 2.600 MHz sowie in ihrem Tätigkeitsbericht.¹⁵

Die Auktionsbedingungen müssten berücksichtigen, dass ein Neueinsteiger nach den Erfahrungen mit 1&1 allem Anschein nach nicht in einem absehbaren Zeitraum eine eigene bundesweite Infrastruktur errichten könnte, die dem Anspruch an eine effizienten Frequenznutzung gerecht wird. Auf Regelungen zugunsten eines Neueinsteigers sollte daher im Fall einer Neuvergabe verzichtet werden.

d. Haftungsansprüche wegen rechtswidrigen Handelns der BNetzA bei Neuvergabe

Sollte sich die Bundesnetzagentur entgegen dem Vorstehenden zum Vorgehen anhand der Handlungsoption 2 entscheiden, so folgte daraus schließlich ein erhebliches Schadensersatzrisiko zu Lasten des Bundes.

Nach dem rechtskräftigen Urteil des Verwaltungsgerichts Köln steht fest, dass gegenüber allen drei Mitgliedern der Präsidentenkammer die Besorgnis der Befangenheit bestand und dass dieser Verfahrensverstoß nicht gemäß § 46 VwVfG unbeachtlich ist.

In der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist geklärt, dass die allgemeinen Amtspflichten jedes Beamten diesen dazu verpflichten, sein Amt gewissenhaft und unparteiisch zu verwalten, die Gesetze zu wahren, sich jeden Amtsmissbrauchs und jedes Übermaßes eines Eingriffs zu enthalten (BGHZ 16, 111 (113)). Deswegen besteht eine rechtliche Verpflichtung, nicht als befangener Beamter an dem Erlass eines Verwaltungsaktes mitzuwirken. Aus § 20 VwVfG folgt ein Mitwirkungs- und Betätigungsverbot. Dieses Verbot soll im Interesse eines rechtsstaatlichen Verfahrens den Schein einer möglichen Parteilichkeit verhindern.¹⁶

Wie § 20 VwVfG soll auch § 21 VwVfG die Unparteilichkeit der Verwaltung auf personell-individueller Ebene sichern. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sich das Verwaltungshandeln – gerade auch bei Ermessensentscheidungen – unter Ausschluss sachfremder Interessen und Faktoren allein an Gesetz und Recht orientiert sowie auf Akzeptanz stößt. Das Verbot der Mitwirkung befangener Amtswalter dient zumindest auch im Schutz der an dem Vergabeverfahren beteiligten Netzbetreiber. Deswegen ist davon auszugehen, dass die Mitglieder der handelnden Präsidentenkammer erstens in Ausübung eines öffentlichen Amtes gehandelt haben, zweitens bei Ausübung dieses öffentlichen Amtes eine Amtspflicht verletzt haben und dass diese Amtspflicht auch drittbezogen im Hinblick auf die beteiligten Netzbetreiber ist.

¹⁵ s. BNetzA, Entscheidung über die Nichtanordnung eines Vergabeverfahrens und Verlängerung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz sowie eine Entschließung zur späteren Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens, BK1-22/001, 24.03.2025, abzurufen unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/Pr%C3%A4sidentenkammerentscheidung2025.pdf?__blob=publicationFile&v=2, S.7: „Nach Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse sieht die Kammer sowohl auf dem Vorleistungsmarkt als auch dem Endkundenmarkt den Wettbewerb als hinreichend wirksam an.“ und BNetzA Tätigkeitsbericht 2024/2025, Dezember 2025, S. 70: „2.3 Wettbewerbssituation im Mobilfunk: Die Bundesnetzagentur beurteilt die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Mobilfunkvorleistungs- und Endkundenmarkt als hinreichend wirksam“, abzurufen unter <https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2025/TaetigkeitsberichtTK2024-2025.pdf>, beide Dateien zuletzt abgerufen am 20.01.2026.

¹⁶ s. Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, 10. Auflage 2022, VwVfG, § 20 Rn. 20.

Haftungsansprüche gegen den Bund können auch auf den Umstand gestützt werden, dass die Präsidentenkammer bei der Festlegung der Vergaberegeln nach § 61 Abs. 3 und 4 TKG a.F. nach den rechtskräftigen Feststellungen des Verwaltungsgerichts Köln wegen einer faktischen Vorfestlegung eine abwägungsfehlerhafte Entscheidung getroffen hat. Die den Abwägungsspielraum eröffnende Vorschrift des § 61 Abs. 3 und 4 TKG a.F. dient (auch) dem Schutz der Zuteilungsbewerber, so dass eine drittbezogene Amtspflicht besteht, keine durch die Politik vorfestgelegten Abwägungsentscheidungen zu treffen.¹⁷

Käme es zu einem Vorgehen nach Handlungsoption 2, so drohte den beteiligten Netzbetreibern allgemein und der Telekom insbesondere ein erheblicher Schaden zu entstehen, weil die in Ausführung der auferlegten Versorgungsverpflichtungen getätigten Investitionen entwertet werden könnten. Insbesondere ist zu betonen, dass die zur Erfüllung der Auflagen notwendigen Investitionen bereits vollständig getätigt wurden. Bei den hierfür gebauten Standorten handelt es sich unbestreitbar im großen Umfang um unwirtschaftliche Standorte, welche aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen aufgrund unternehmerischer Entscheidung nicht errichtet worden wären. Es können deswegen Schadensersatzansprüche bestehen, dies insbesondere dann, wenn aufgrund der dann geltenden Vorgaben ex nunc keine Versorgungsauflagen mehr zu erfüllen wären sowie ggf. aufgrund des durch die Auflagen veranlassten Vorziehens der betriebswirtschaftlich nicht sinnvollen Investitionen um mehrere Jahre.

Zudem bestehen Ansprüche, wenn die Telekom oder ein anderer Zuteilungsinhaber nicht mehr berechtigt wäre, das Spektrum, bezüglich dessen die Auflagen galten, vollständig zu nutzen (oder ggf. gar kein Spektrum mehr erhält). Dass dieser Fall eintritt und ein oder mehrere Zuteilungsinhaber nicht die vollständige Spektrummenge ersteigern, für die sie Standorte aufgrund der Versorgungsauflagen errichtet haben, erscheint im Rahmen der Handlungsoption 2 sehr wahrscheinlich.

Dann entsteht durch die Verletzung der Amtspflicht jeweils ein Schaden, zu dessen Ersatz der Bund verpflichtet wäre. Teil dieses Anspruchs wäre auch der entgangene Gewinn, dies v.a. dann, wenn Frequenzen in Zukunft nicht mehr genutzt werden dürften.

Darüber hinaus kommt auch ein Schadensersatzanspruch aus unionalem Staatshaftungsanspruch in Betracht, da nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts Köln auch das unionsrechtlich determinierte Gebot der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde verletzt wurde.

¹⁷ vgl. Kümper, in: BeckOK BGB, § 839 BGB Rn. 99; zur Haftung bei Verletzung des Abwägungsgebots s.a. Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Aufl. 2024, § 839 BGB Rn. 330.

II. Fragenkatalog

1. 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.

The image consists of a single, uniform black rectangle that fills the entire frame. There are no discernible features, text, or patterns other than the solid black color.

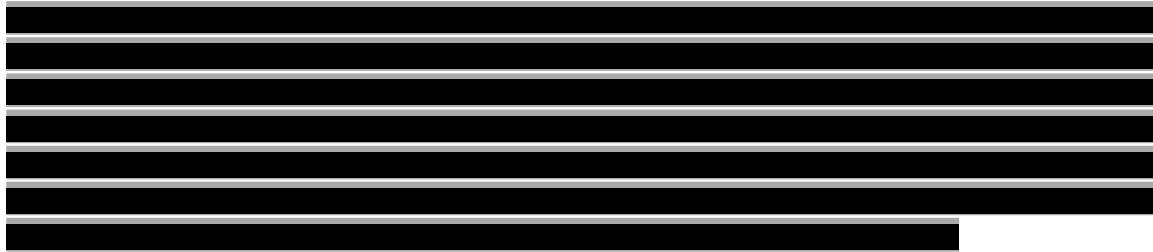
(2) Frage 1.2

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?

Diese Frage zielt auf die Frequenzbedarfe anderer Unternehmen und kann von der Telekom daher nicht beantwortet werden. Wie bereits unter Frage 1.1 ausgeführt, sehen wir keine Notwendigkeit, sich in Bezug auf die Frage der Neubescheidung der Präsidentenkammerentscheidung III/IV mit der Bedarfssituation im Allgemeinen oder der Bedarfssituation von Nichtzuteilungsinhabern im Besonderen auseinanderzusetzen.

Es müsste aber bei einer möglichen Bedarfsfeststellung im Rahmen der Handlungsoption 2 ins Auge gefasst werden, dass sich nur drei der vier erfolgreichen Bieter als zuverlässig in Bezug auf die Erfüllung der Auflagen und den effizienten Frequenzeinsatz erwiesen haben (s. dazu oben I.2.b).

Zudem hat sich gezeigt, dass wie dargestellt die Nachfrage nach lokalen Frequenzen die Reservierung im Rahmen der Präsidentenkammerentscheidung I/II nicht gerechtfertigt hat. Somit besteht auch hier Nachbesserungsbedarf, indem man die lokale Nutzung wie dargelegt in den dafür europäisch harmonisierten Bereich 4,1–4,2 GHz verlagert.



2. Fragen zum Wettbewerb

(1) Frage 2.1

Hat sich die Situation des Wettbewerbs im deutschen Mobilfunkmarkt im Vergleich zum Stand der PKE 2025 vom 24. März 2025 geändert?

(2) 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?

Im Folgenden gehen wir auf die Frage 2.1 und 2.2 gemeinsam ein, aufgeteilt nach Entwicklungen im Endkundenmarkt (s.u. a)) und Vorleistungsmarkt (s.u. b)).

a. Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt

Im unmittelbaren Vorfeld der PKE 2025 hatte die BNetzA bereits die Wettbewerbssituation auf dem deutschen Mobilfunkmarkt im Detail analysieren lassen.¹⁸ In dem Gutachten wurde festgestellt, dass intensiver Wettbewerb mit einer Vielfalt von Angeboten besteht. Die Preise pro GB sinken und die Umsätze pro Kunde stagnieren, wobei sie im internationalen Vergleich gering ausfallen, wenn im Vergleich vor allem die Länder herangezogen werden, in denen die Mobilfunknetzbetreiber ebenfalls eine sehr gute Mobilfunkqualität anbieten. Gleichzeitig ist die Marktkonzentration in Deutschland unter den in der Studie betrachteten Ländern mit am geringsten. Die Gesamtwürdigung der verschiedenen Indikatoren hat gezeigt, dass sowohl auf dem Endkunden- als auch auf dem Vorleistungsmarkt wirksamer Wettbewerb herrscht und keine Anzeichen für eine zukünftige Verschlechterung der Wettbewerbsverhältnisse vorliegen.¹⁹

Ergänzend zu dieser Studie aus dem Dezember 2023 hatte die BNetzA zudem eine vertiefende Kurzstudie zu den Segmenten für Geschäftskunden- und Bündelprodukten beauftragt, die eine Fortsetzung dieser wettbewerblichen Entwicklungen konstatiert und die Aussagen der ersten Studie bestätigt. Insbesondere ließen sich durch den Wegfall der Diensteanbietersverpflichtung aus den UMTS-

¹⁸ s. „Wettbewerbsverhältnisse im Mobilfunkmarkt – Öffentliche Fassung“, Studie für die Bundesnetzagentur, WIK-Consult und EY, Dezember 2023.

¹⁹ Ibid., S. I–II.

Lizenzen anhand quantitativer Indikatoren zur Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem deutschen Mobilfunkmarkt keine negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb erkennen.²⁰

Ausgehend von diesem hohen Wettbewerbsniveau ist die Wettbewerbsintensität im deutschen Mobilfunkmarkt seit der PKE 2025 weiter gestiegen.

Die angebotenen Leistungen haben sich für die Verbraucherinnen und Verbraucher konkret verbessert: Dies gilt einerseits für die Netzqualität und -geschwindigkeit, andererseits aber auch in Bezug auf die inkludierten Datenvolumina. Auch die Vertragsbedingungen wurden noch kundenfreundlicher ausgestaltet. Diese Entwicklungen betreffen alle Kundensegmente, Prepaid sowie Postpaid, und beinhalten nun auch insbesondere „Unlimited“-Produkte. Im Ergebnis zeigt sich damit ein intensiver Preis- und Leistungswettbewerb in der Breite, getragen von spürbaren Datenerhöhungen, teils deutlich vergünstigten „echten“ Unlimited-Flatrates und der flächendeckenden Etablierung von Prepaid-Jahrespaketen mit größerem Datenvolumen.²¹

Die jüngsten Tarifanpassungen haben die inkludierten Datenvolumina sowohl im Prepaid-Bereich als auch im Postpaid-Segment deutlich erhöht. Zusätzlich wurden auch signifikante Preisreduktionen bei „echten“ Unlimited Tarifen durchgeführt und die Laufzeit von Verträgen durch monatlich Kündigungsoptionen flexibilisiert. Auch für Prepaid-Jahrestarife hat sich das inkludierte Datenvolumen deutlich erhöht. Im Ergebnis haben diese Maßnahmen die durchschnittlichen Gigabyte-Kosten für Kunden signifikant gesenkt. Die Flexibilisierung der Vertragslaufzeiten erleichtert darüber hinaus auch den Wechsel der Anbieter.²²

Bei Unlimited-Flatrates ist eine spürbare Intensivierung des Preiswettbewerbs bei gleichzeitiger Ausweitung des Angebots zu beobachten.²³ Im Januar 2026 sind bereits Unlimited Flatrates mit unbegrenzter Leistung ab 30 € im Monat am Markt verfügbar. Noch günstiger sind Tarife mit gedrosselter Geschwindigkeit, wie z.B. Freenet „Unlimited Smart“ bzw. „Unlimited on Demand“-Tarife für 17,99 respektive 19,99 € pro Monat²⁴ an. Und für Geschäftskunden liegt aktuell der günstigste unbeschränkte Tarif bei 15 € im Monat.²⁵

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass parallel weitere Unlimited-Varianten eingeführt wurden (z.B. O₂ Unlimited Smart mit Geschwindigkeitsprofil statt Nachbuchung). Dies unterstreicht zusätzlich, dass der Wettbewerbsdruck die Produktgestaltung in Richtung höherer Nutzerfreundlichkeit und Angebotsvielfalt verschiebt.²⁶

Auch im Prepaid-Segment sind vielfältige Verbesserungen erfolgt: Mehr Daten, neue On-Demand-Flats, und attraktivere Tages-/Jahresmodelle. Alle Anbieter haben ihre Prepaid-Portfolios substanziell aufgewertet: Vodafone (CallYa) und O₂ haben die inkludierten Datenvolumina angehoben und neue Jahrespakete mit hohen Datenkontingenten (bis zu 1000 GB) eingeführt; die Telekom hat ihren Jahrestarif temporär stark aufgewertet. Discounter wie Aldi Talk und Lidl Connect bieten

²⁰ s. „Wettbewerbliche Auswirkungen von Bündelprodukten, Geschäftskundenprodukten und FMC-Produkten“, Kurzstudie für die Bundesnetzagentur, WIK-Consult, 10.02.2025, S. 3–4.

²¹ vgl. Teltarif Newsletter 32/2025.

²² vgl. Teltarif Newsletter 29/2025.

²³ vgl. Teltarif Newsletter 47/2025 „Haben unlimitierte mobile Internet-Flats vor einigen Jahren noch über 60 Euro gekostet, sind diese nun deutlich unter 20 Euro erhältlich.“

²⁴ s. <https://www.unlimited-mobile.de/>, zuletzt abgerufen am 15.01.2026.

²⁵ s. <https://www.verivox.de/handytarifevergleich/?mergeDefaults=false&productType=mobile&sortBy=monthlyEffectiveCost&sortDirection=up&mobiletariffCalculatorForm=true&enableStackedOffers=&stackedOffers=&providerId=&partnerId=1&network%5B%5D=1&network%5B%5D=2&network%5B%5D=4&network%5B%5D=5&internetVolumeMin=999999&maxCostsMonth=&numberPorting=true&maxDownloadSpeedKb=300000&minContractRuntime=&type=vertrag&telephonyPackage=&customerGroup=company>, abgerufen am 16.01.2025.

²⁶ vgl. Teltarif Newsletter 13/2025 „Unlimited-Tarife bei Aldi Talk“ und 18/2025 „1&1 gegen O₂ – wer treibt hier eigentlich wen?“.

inzwischen dauerhaft Jahrespakete und Unlimited-on-Demand-Flats an, teilweise mit aktionsgetriebenen Datensprüngen. Das verstärkt den Wettbewerb im niedrigpreisigen Massenmarkt.²⁷

Die oben aufgeführten Veränderungen sind ein klarer Beleg für einen funktionierenden Wettbewerb, der sich zunehmend intensiviert. Neben niedrigen Preisen profitieren die Kunden durch die Ausweitung der inkludierten Leistungen auch durch ein deutlich verbessertes Nutzererlebnis. Auch die letzten Netztest belegen die weiter deutlich steigende Qualität der Mobilfunknetze und verweisen auf einen „intensiven Konkurrenzkampf“.²⁸

Dies sieht nicht nur die Fachpresse so, sondern auch der Kapitalmarkt – wenn auch dort aus der Perspektive der „Sorge, dass sich das Wettbewerbsumfeld (aus Investorensicht) verschlechtert“, vgl. z.B.: *“Competitive environment deteriorated over the last 18 months, with mobile service revenue turning negative since Q3 2024”*²⁹, *“ARPU pressure is unlikely to ease, forcing Telefónica Deutschland and Vodafone to find answers in the midst of an unsatisfied status quo while continuing to push for net adds. We remain cautious on pricing trends, as we expect competition to remain intense, weighing on revenue growth”*³⁰. und *“This as another negative for German mobile competition, which had already noticeably worsened in 4Q24 with the introduction of cheaper tariffs from 1&1 and TEF DE in particular. As the incumbent operator, with a focus on the premium segment and multi-SIM family plans (already discounted), DT had previously steered clear of responding to competitor promotional activity. We therefore expect this move to increase already high levels of competition”*³¹.

Wirksamer Wettbewerb besteht auch in spezifischen Marktsegmenten, wie u.a. die bereits oben genannten Wettbewerbsstudien im Auftrag der BNetzA zeigen:

Bündelprodukte, also Angebote, die Breitbandanschlüsse und Mobilfunkdienste umfassen, stellen mit einem Anteil von lediglich 7 % der aktiven SIM-Karten einen Nischenmarkt im Gesamtmarkt für Mobilfunkdienste dar. Die Marktbefragung hat keine Anhaltspunkte ergeben, dass die (Privat- und Geschäfts-) Kunden nicht die Bündelprodukte erhalten können, die sie nachfragen und eine Unterversorgung mit entsprechenden Angeboten konnte nicht festgestellt werden. Auch diesbezüglich stellt die Studie fest, dass sich die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Mobilfunkmarkt für Bündelprodukte aus Fest- und Mobilfunk auch in Zukunft nicht verschlechtern würden.³²



Es bestand und besteht kein eigenständiger Markt für Mobilfunk-Festnetz-Bündel.

Die Forderungen Festnetz-basierter Anbieter nach einer Regulierung im Mobilfunk gehen daher schon im Grundsatz fehl. Zudem können Festnetzbetreiber ohne eigenes Mobilfunknetz ihre Produkte durch Mobilfunkvorleistungen ergänzen (wie bspw. NetCologne), und MNOs ohne geeignetes

²⁷ vgl. Teltarif Newsletter 32/2025 „Die Telekom kombiniert „echtes“ Unlimited im Kernportfolio mit PlusKarten und hat den Datenspielraum der MagentaMobil-Tarife erhöht“ und 23/2025 „Vodafone hat CallYa umfassend modernisiert, Datensprünge realisiert und Bestandskunden automatisch umgestellt; im Business-Segment wurden Pakete aufgewertet.“.

²⁸ s. https://www.chip.de/artikel/Bestes-Handynetz-Q2-Vodafone-Telekom-im-Test_186361981.html, zuletzt abgerufen am 07.01.2026.

²⁹ s. Barclays on German Telecoms, 26.11.2025.

³⁰ s. KeplerCheuvreux on German telecoms: German telcos in flux, 01.10.2025.

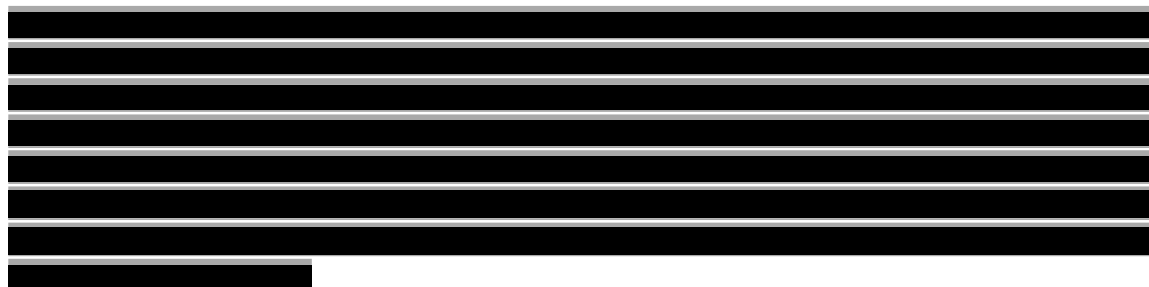
³¹ s. BNP Paribas Exane on German telecoms: DT introduces 20 % online discounts for Magenta mobile – another step up in price competition, 08.01.2025.

³² s. „Wettbewerbsverhältnisse im Mobilfunkmarkt – Öffentliche Fassung“, Studie für die Bundesnetzagentur, WIK-Consult und EY, Dezember 2023, S. 75, und „Wettbewerbliche Auswirkungen von Bündelprodukten, Geschäftskundenprodukten und FMC-Produkten“, Kurzstudie für die Bundesnetzagentur, WIK-Consult, 10.02.2025, S.5-6, 12.

eigenes Festnetz können ebenfalls über Kooperationen und Vorleistungsbezug leitungsgebundene Breitbandanschlüsse ergänzen.³³ Es gibt auch keine Anhaltspunkte für Preis-Kosten-Scheren, die eine Nachbildbarkeit existierender Angebote verhindern würden.³⁴ Diese sind im Übrigen Gegenstand der Betrachtung und Prüfung der Bundesnetzagentur im Festnetz-Breitbandmarkt, und könnten nicht durch Eingriffe im wettbewerblichen Mobilfunkmarkt adressiert werden.

Der Markt für Geschäftskunden wird zum weit überwiegenden Teil durch Privatkundenprodukte abgedeckt und nur ein kleiner Anteil der Geschäftskundennachfrage ist nicht mit Privatkundenangeboten vollständig substituierbar. Wegen dieser weitreichenden Austauschbarkeit erscheint eine unterschiedliche Behandlung von Geschäfts- und Privatkundenprodukten grundsätzlich nicht sachgerecht. Zudem seien Beschwerden von Geschäftskunden, wonach die Angebotsvielfalt in Deutschland zu gering sei, im Rahmen der Wettbewerbsanalyse von WIK-Consult und EY nicht bekannt geworden.³⁵ Dabei setzen Strukturunterschiede der einzelnen Anbieter in Verbindung mit ihren unterschiedlichen Marktpositionen und Wettbewerbsstrategien auch künftig Anreize für intensiven Wettbewerb in diesem Kundensegment.³⁶

Fixed-Mobile-Convergence- (FMC-) Produkte, die sich speziell an größere Geschäftskunden richten, können sich zwar in bestimmten Konstellationen aus einer technischen Sicht von den sonstigen Bündelangeboten unterscheiden, allerdings ist davon auszugehen, dass grundsätzlich alle Anbieter über Kooperationen und erweiterte eigene Fähigkeiten ebenfalls in den Wettbewerb treten könnten.³⁷



b. Wettbewerb auf dem Vorleistungsmarkt

Deutschland hat nicht nur wie dargelegt den im EU-Vergleich weiterhin mit Abstand wettbewerbsintensivsten (Retail-) Mobilfunkmarkt mit sinkenden Preisen und stark ansteigenden Datenvolumen, dazu ist auch der Wholesale-Anteil von Diensteanbietern und MVNOs im Mobilfunk (17,4 %) gemeinsam mit Österreich (17,5 %) der höchste in Europa (vgl. Abbildung 1).

Steigende Einnahmen im Vorleistungsmarkt sind für den steigenden Umsatz bei Vodafone entgegen dem Markttrend (vgl. Ausführungen im vorherigen Abschnitt) verantwortlich, ermöglicht durch den Vorleistungsvertrag über National Roaming mit 1&1.³⁹ Telefónica hat im Gegenzug 2025 – wie schon im Vorjahr – neue Wholesale-Partner angeschlossen, um die Umsatzrückgänge aus dem Verlust des National Roaming-Vertrages mit der 1&1 zu kompensieren. Es steht zu erwarten, dass diese

³³ s. „Wettbewerbliche Auswirkungen von Bündelprodukten, Geschäftskundenprodukten und FMC-Produkten“, Kurzstudie für die Bundesnetzagentur, WIK-Consult, 10.02.2025, S. 9.

³⁴ Ibid., S. 9.

³⁵ Ibid., S. 6, 9, 11, 13.

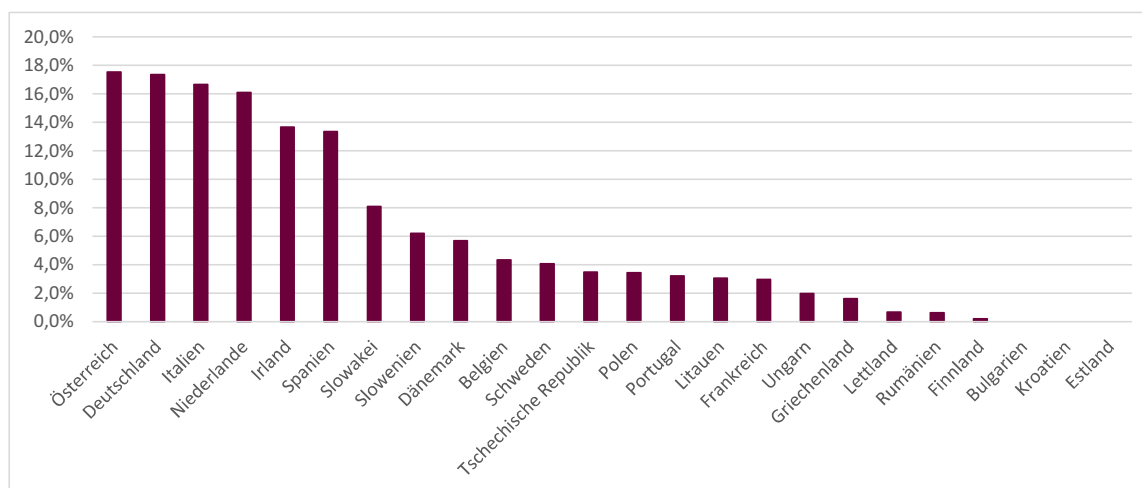
³⁶ Ibid., S. 10, 13.

³⁷ Ibid., S. 8, 11–13.



³⁹ Die Einnahmen der Vodafone mit Mobilfunkdiensten im Endkundenmarkt gingen im Jahr 2025 zurück, während der Service-Umsatz stieg.

Abbildung 1: Diensteanbieter- und MVNO-Anteile⁴⁰



Bemühungen auch zukünftig fortgeführt werden, zumal eine vollständige Kompensation des Umsatzverlustes bisher nicht erreicht werden konnte. Beide Entwicklungen unterstreichen den intensiven Wettbewerb im Vorleistungsmarkt und seine Bedeutung.

Eine weitere Wettbewerbsverschärfung entsprechend den oben dargelegten Entwicklungen im Endkundenmarkt ist auf Basis von Mobilfunkvorleistungen bei den Mobilfunkangeboten der Diensteanbieter etwa aus dem Lebensmitteleinzelhandel, angeführt von Aldi Talk, erfolgt. Auch diese Maßnahmen führen zu zusätzlichem Preisdruck. Hier ist u.a. die Einführung von Unlimited-Angeboten bei Aldi Talk im November 2024 zu nennen, die sich vor allem in den vergangenen 12 Monaten ausgewirkt hat. Freenet bietet inzwischen Unlimited-Angebote sogar auf allen Netzen an.⁴¹

Der Wettbewerb im Vorleistungsmarkt ermöglicht nicht nur neue Tarifmodelle, sondern hat auch zu Marktzutritten und Wechseln von Wholesale-Nachfragern zwischen den Netzbetreibern geführt. Neue Anbieter wie das FinTech-Unternehmen N26 sind in den Markt eingetreten.⁴² Andere wie z.B. Lycamobile haben – wie schon die Lebara in 2023 – ihr Geschäft auf ein anderes Netz migriert.⁴³ Aktuell entwickeln zudem bereits etablierte, bisher eher mit Nischenangeboten agierende Anbieter, wie z.B. sipgate, neue 'smarte' Angebote, die mit aktuellen Technologien (Cloud/AI/u.w.) moderne Kommunikationsanforderungen bedienen. Im Jahr 2026 wird sich der Wettbewerb in Deutschland durch vorleistungsbasierte Anbieter absehbar weiter verschärfen: Multiconnect (spusu) hat signalisiert, Mitte 2026 den Marktstart in Deutschland zu planen⁴⁴; auch der lang angekündigte Markteintritt in Deutschland⁴⁵ des FinTech-Unternehmens Revolut ist nach Markteintritt in UK und Polen in 2025 für 2026 zu erwarten.

⁴⁰ Daten: Analysys Mason European Quarterly Metrics: Western Europe 3Q 2025 und Central and Eastern Europe 3Q 2025, 18.12. 2025, eigene Darstellung. Würde man die gesamten Mobilfunk-Wholesale-Umsätze inklusive den Vorleistungserlösen von Vodafone aus dem National Roaming-Vertrag mit 1&1 hinzurechnen, so ergäbe sich mit einem Anteil von 26,3 % sogar der mit Abstand höchste Wert.

⁴¹ vgl. <https://www.unlimited-mobile.de/>, zuletzt abgerufen am 15.01.2026.

⁴² s. <https://n26.com/en-eu/press/press-release/n26-enters-germany-s-telecommunication-market-with-digital-mobile-plan-offer>, zuletzt abgerufen am 15.01.2026.

⁴³ s. <https://www.telcotitans.com/telefonicawatch/o2-poaches-vodafone-mvno-client-lyca-to-part-plug-1and1-gap/8500.article>, zuletzt abgerufen am 15.01.2026.

⁴⁴ s. <https://www.teltarif.de/mvno-o2-spusu-deutschland-netzstart/news/100316.html>, zuletzt abgerufen am 15.01.2026; sowie „Der Standard“, Interview mit Franz Pichler von Spusu, vom 06.10.2025 (noch ohne Nennung des Zielmarktes).

⁴⁵ s. <https://www.revolut.com/news/revolut-to-launch-mobile-plans-in-a-direct-challenge-to-traditional-network-providers/>, zuletzt abgerufen am 15.01.2026.

Durch die Übernahme von Mobilzone durch freenet erfolgte zudem eine Konsolidierung unter bestehender vorleistungsbasierten Marktteilnehmern, die das Bundeskartellamt als Stärkung des Wettbewerbs wertet:

„Die geplante Übernahme stärkt die Position von Freenet als größtem unabhängigen Nachfrager gegenüber den Mobilfunknetzbetreibern Telekom, Vodafone, Telefónica und 1&1. Dies kann zu größeren Vertragsgestaltungsspielräumen von Freenet und damit ggf. auch zu einer Belebung des Wettbewerbs zwischen diesen Netzbetreibern führen. Auf dem Endkundenmarkt bleiben neben Freenet nicht nur andere große Vertriebsdienstleister wie Aldi Talk, Lidl Connect oder Tchibo Mobil tätig, sondern vor allem natürlich auch die Netzbetreiber selbst mit ihren Erst- und Zweitmarken. In dieser Hinsicht sind folglich keine Abschottungseffekte zu befürchten.“⁴⁶

[REDACTED]

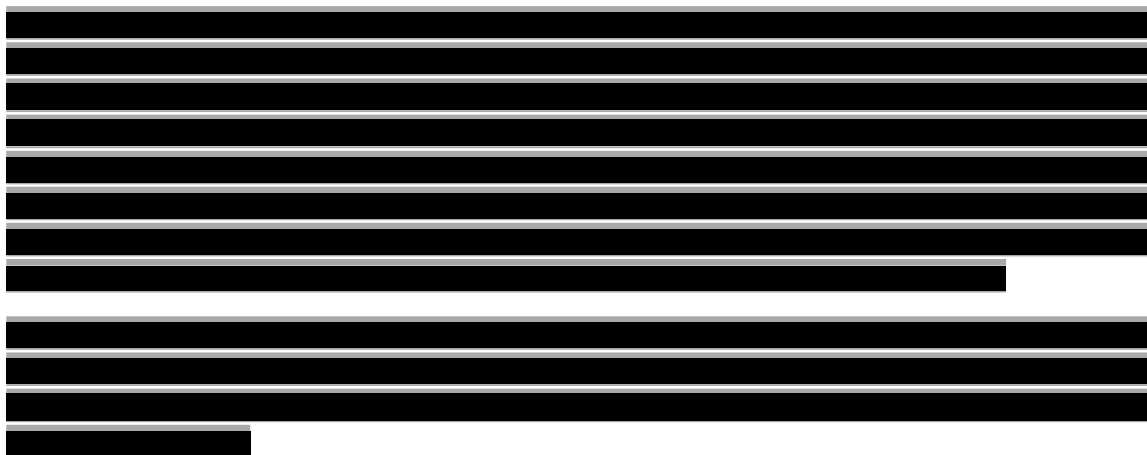
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

⁴⁶ s. Bundeskartellamt, Pressemitteilung vom 05.11.2025: „Bundeskartellamt genehmigt Übernahme von Mobilezone durch Freenet“; abzurufen unter https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2025/11_05_2025_Freenet_mobilezone.html, zuletzt abgerufen am 15.01.2026.



c. Fazit

Die Bundesnetzagentur konstatiert in ihrem jüngsten Tätigkeitsbericht erneut funktionierenden Infrastruktur- und Dienstewettbewerb im Mobilfunkmarkt.⁴⁷ Sie stellt dabei insbesondere fest, dass „keine marktlichen Fehlentwicklungen, die geeignet wären, den Wettbewerb auf dem Mobilfunkendkundenmarkt dauerhaft und wesentlich negativ zu beeinflussen“ zu beobachten sind.⁴⁸

Diese Entwicklung zeigt – auch auf längere Sicht – das Sektorgutachten Telekommunikation 2025 der Monopolkommission ebenfalls auf. So sind sowohl die absoluten Umsätze als auch die Marktanteile der MVNOs und Diensteanbieter seit 2022 gestiegen: MVNOs und Diensteanbieter konnten ihre Serviceumsätze von 3,7 Mrd. auf 3,9 Mrd. € steigern (+1,5 %), während die Dienstumsätze der drei etablierten MNOs in diesem Zeitraum zwar ebenfalls von 17,2 auf 17,4 Mrd. € gestiegen sind, jedoch in geringerem Umfang (+1,2 %). Daher stieg auch der Marktanteil der Anbieter ohne eigene Mobilfunknetze von 17,7 % auf 18,3 %.⁴⁹ An dieser Feststellung ändert sich auch dann nichts, wenn man die Zahlen um den Marktanteil der 1&1 bereinigt. Auch dann ergibt sich für Serviceanbieter und MVNO sowohl ein Umsatz-, als auch ein Marktanteilswachstum (von 9,1 % auf 9,4 %). Bei steigenden Umsätzen und Marktanteilen liegt ein Wettbewerbsproblem für Anbieter ohne Netz fern.

In der gemeinsamen Betrachtung des Endkunden- und Vorleistungsmarkts auf Basis intensiven Infrastrukturwettbewerbs gelten aus Sicht der Telekom somit weiterhin die Erkenntnisse der Wettbewerbsstudie im Auftrag der BNetzA: „Die unterschiedliche Anzahl der Mobilfunksendeanlagen bei symmetrischen Versorgungsaufgaben zeigt, dass es einen wirksamen Infrastrukturwettbewerb gibt. Es findet sich keine empirische Evidenz für eine Abschottung des Vorleistungsmarktes durch die etablierten Mobilfunknetzbetreiber. Marktzutritte im Vorleistungsmarkt sind möglich und finden statt. Die Gesamtwürdigung der verschiedenen Indikatoren zeigt, dass sowohl auf dem Endkunden- als auch auf dem Vorleistungsmarkt wirksamer Wettbewerb herrscht und keine Anzeichen für eine zukünftige Verschlechterung der Wettbewerbsverhältnisse zu Lasten der Endkunden vorliegen.“⁵⁰

⁴⁷ s. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht 2024/2025 - Stand: Dezember 2025, S.5 und 70 ff., abzurufen unter https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2025/TaetigkeitsberichtTK2024-2025_.pdf, zuletzt abgerufen am 20.01.2026 .

⁴⁸ Ibid., S.70.

⁴⁹ An dieser Feststellung ändert sich auch dann nichts, wenn man 1&1 aus den Marktanteilszahlen herausrechnet. Auch dann ergibt sich für Serviceanbieter und MVNO sowohl ein Umsatz-, als auch ein Marktanteilswachstum (von 9,1 % auf 9,4 %).

⁵⁰ s. „Wettbewerbsverhältnisse im Mobilfunkmarkt – Öffentliche Fassung“, Studie für die Bundesnetzagentur, WIK-Consult und EY, Dezember 2023, S. I–II.

(3) 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?

Die 1&1 Mobilfunk GmbH hat mit der Meldung zu der vermeintlichen Erfüllung der Auflage zur Versorgung von 25 % der Bevölkerung bis Ende 2025 mit nur 2.000 Standorten große Zweifel daran geweckt, ob sie ihr Mobilfunkspektrum tatsächlich effizient einsetzen. Crowd-sourced Messdaten legen nahe, dass noch weniger Standorte wirklich für die Kunden erreichbar sind und die Versorgung der 1&1 Kunden weiterhin fast ausschließlich über National Roaming erfolgt. Diesen Schluss lassen auch die Unternehmenszahlen zu, die für 2025 deutlich höhere Roaminggebühren als geplant zeigen.⁵¹

Insofern sollten die bestehenden National Roaming-Regeln zugunsten der 1&1 so umgestaltet werden, dass sie deren Eigenausbau stärker incentivieren, indem sie anhand klarer Meilensteine die Reduktion des durch National Roaming versorgten Gebietes und dessen Leistungsumfang vorgeben. Damit würde eindeutig klargestellt, dass National Roaming nur eine Übergangslösung sein kann und nicht langfristig den Kern der Versorgung der eigenen Kunden bilden darf.

Roaming kann ein geeignetes Mittel sein, um einen Marktzutritt zu flankieren, es muss jedoch zeitlich, räumlich und bezüglich des Leistungsumfangs eng begrenzt bleiben und im Zeitverlauf reduziert werden. National Roaming ist ausdrücklich für einen begrenzten Übergangszeitraum bis zum Ausbau eines eigenen bundesweiten Netzes durch den Neueinsteiger angelegt und kann somit kein dauerhaftes Instrument sein.

Würde die Versorgung der Kunden von 1&1 langfristig auf National Roaming beruhen, dann liefe dies der effizienten Frequenznutzung und dem Prinzip der wettbewerblichen Unabhängigkeit zuwider. Auch eine Nutzung von National Roaming für 50 % der Bevölkerung bis 2040 ist aus Sicht der Telekom vor diesem Hintergrund nicht zulässig und sollte bei einer Neubescheidung von der Bundesnetzagentur entsprechend konkretisiert werden. Ein vierter Netzbetreiber kann nur durch die Nutzung eigener Frequenzen und Infrastrukturen in den Infrastrukturwettbewerb mit den bestehenden Netzbetreibern eintreten. Ansonsten blieben die Frequenzen (weitgehend) ungenutzt und damit würden sie nicht effizient eingesetzt.

Dies stellt auch die französische Regulierungsbehörde ARCEP in ihrer Roaming-Guideline fest: National Roaming ist nur geeignet, vorhandene Infrastrukturen (mit)zunutzen. National Roaming ist hingegen ungeeignet, wenn Roaming de facto eine Zugangsregulierung auch für noch zu errichtende Infrastrukturen darstellt. Ein Unternehmen, welches seine Dienste langfristig über das Netz eines Wettbewerbers anbieten kann, hat keinen Anreiz mehr, selbst in Infrastruktur zu investieren und sollte bei einem solchen Geschäftsansatz Diensteanbieter bleiben.⁵² Folgerichtig mussten die MNOs Free und Orange ihr National Roaming ab 2016 sukzessive reduzieren.

Gleichermaßen führt die BNetzA in ihrem Infrastruktur-Sharing-Thesenpapier 2010 ebenfalls aus, dass sowohl Roaming als auch Network Sharing nur dann als unbedenklich anzusehen sind, wenn die wettbewerbliche Unabhängigkeit der Frequenzzuteilungsinhaber und damit die Ausbauanreize so-

⁵¹ s. <https://www.finanzen.net/nachricht/aktien/vorleistungskosten-1-1-aktie-faellt-1-1-meldet-gewinnwarnung-fuer-2025-vodafone-deal-belastet-ergebnis-14592429>, zuletzt abgerufen am 15.01.2026.

⁵² vgl. ARCEP Mobile Network Sharing and National Roaming Guideline: „The guidelines stress that the positive impact of national roaming should be limited in time and scope as it could also act as a disincentive to investment and innovation, especially if it covers the provision of high-speed mobile data services.“ Abzurufen unter https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/2016-05-25-partage-reseaux-mobiles-lignes-directrices.pdf, zuletzt abgerufen am 05.12.2025.

wie die Anreize zur effizienten Frequenznutzung nicht wesentlich beeinträchtigt werden. In der Konsequenz sind Infrastruktur- und Site-Sharing⁵³ meist als unbedenklich anzusehen, wohingegen das Sharing von Radio Access Networks – hierzu zählt auch Roaming (als „einseitiges Sharing“ bzw. Netzzugang gegen Entgelt ohne eigenen Sachbeitrag) – nur zulässig ist, wenn die wettbewerbliche Unabhängigkeit jedes Frequenzzuteilungsinhabers im Einzelfall der jeweiligen Kooperationsvereinbarung gewährleistet ist und auch keine wesentlichen negativen Auswirkungen auf Dritte im Allgemeinen und den unmittelbaren Wettbewerb im Besonderen zu erwarten sind.⁵⁴

Ein Beispiel für eine wettbewerblich unbedenkliche Entwicklung von National Roaming ist dabei der einstige Marktzutritt von O₂ als MNO in Deutschland: Viag Interkom (heute Telefónica O₂) hatte mit der Telekom im August 1999 ohne jede Regulierungseinwirkung eine kommerzielle National Roaming-Vereinbarung geschlossen. Dieses National Roaming bestand von 1999 bis 2009. Dabei ist zu beachten, dass bereits ab Februar 2000 das National Roaming durch Viag Interkom bereits wieder eingeschränkt wurde, da diese ihr Netz zügig ausbaute und daher bereits nach einem Jahr nicht mehr auf den ursprünglichen Umfang des National Roamings angewiesen war.⁵⁵ Bis zum Auslaufen der Vereinbarung wurde überall dort, wo O₂ mit dem eigenen Netz vertreten war, der Zugang zum Netz der damaligen DeTeMobilNet für O₂-Kunden abgeschaltet. Dadurch wurden die Roaming-Gebiete rasch kleiner, und O₂ kündigte (nach Ankündigung im Oktober 2008) die National Roaming-Vereinbarung zum Ende 2009.

3. 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; insbesondere:

- Ziffer III.4.1. Frequenznutzungsbestimmungen,
- Ziffer III.4.2: Befristung der Nutzungsrechte,
- Ziffer III.4.3 bis 4.12 Versorgungsverpflichtungen
- Ziffer III.4.13. Berichtspflichten,
- III.4.15 Diensteanbieterregelung,

⁵³ z.B. gemeinsame Nutzung von Grundstücken, Masten, Antennen, Kabeln, Combinern und/oder Site Support Cabinets.

⁵⁴ s. Thesenpapier „Gemeinsame Nutzung von Funknetzinfrastruktur und Funkressourcen“, Bundesnetzagentur, 2010. <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Frequenzen/Grundlagen/GemeinsameInfrastrukturnutzung/gemeinsameinfrastrukturnutzung-node.html>, zuletzt abgerufen am 13.06.2023.

⁵⁵ Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der Marktanteil von Viag Interkom im Jahr 2000 lediglich 5,3 % betrug (Marktanteil der DeTeMobilNet / Telekom 39,4 %), vgl. https://www.post-und-telekommunikation.de/PuT/Tk_2000_2_Juli-Dez.php, zuletzt abgerufen am 15.01.2026.

- III.4.16 Mitnutzung,
- III.4.17 Roaming und Infrastruktur Sharing?

Diese Fragestellungen bedürfen bei der aus unserer Sicht gebotenen Neubescheidung zu gleichen Bedingungen entsprechend Handlungsoption 1 keiner Anpassung. Die Antworten im Folgenden beziehen sich dementsprechend ausschließlich auf Handlungsoption 2.

a. Zu Ziffer III.4.1. Frequenznutzungsbestimmungen

Bezüglich der Regelungen zu den Frequenznutzungsbestimmungen sehen wir keinen Änderungsbedarf, außer dass der Bezug auf den neuen Vergaberahmen 3,4–4,1 GHz anzupassen wäre (s.o. I.2.).

b. Zu Ziffer III.4.2: Befristung der Nutzungsrechte

Längere Zuteilungsdauern geben den Netzbetreibern mehr Planungssicherheit und erhöhen damit auch die Investitionsbereitschaft. Die fortlaufende Neuvergabe von intensiv und effizient bundesweit genutzten Frequenzen, für die zehntausende Standorte errichtet wurden, ergibt heute keinen Sinn mehr. Daher sind Zuteilungen möglichst langfristig, idealerweise unbefristet (wie z.B. in den USA) zu vergeben. Zumindest aber ist eine Zuteilung über längere Zeiträume notwendig, wie es z.B. in Spanien bereits im Jahr 2024 mit der Verlängerung aller Frequenzzuteilungen um 10 Jahre ohne zusätzliche finanzielle Belastung der Mobilfunknetzbetreiber vorgemacht wurde.⁵⁶ Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die europäische Kommission im Rahmen des Digital Networks Act längere Zuteilungsdauern für sinnvoll und investitionsfördernd erachtet.⁵⁷ Dem sollte im Fall des Vorgehens nach Handlungsoption 2 Rechnung getragen werden.

c. Zu Ziffer III.4.3 bis 4.12 Versorgungsverpflichtungen

Auflagen im Rahmen einer Neuvergabe dürften nicht über das Maß der 2019 auferlegten Auflagen hinausgehen, solange sich der Zuteilungszeitraum nicht (erheblich) erweitert. Bezüglich der Auflagen gilt, dass diese in der Annahme der Laufzeit, des Preises und der sonstigen Nutzungsbedingungen gemacht wurden. Durch die Auflagen wurde ein nach Sicht der BNetzA gerade noch verhältnismäßiges Maß an Auflagen bis 2040 auferlegt. Daher darf die BNetzA bei einer Neubescheidung und Neuvergabe diese nicht ausweiten. Eine Erweiterung der Auflagen hätte unmittelbar die Rechtswidrigkeit der Neuvergabe zur Folge, da sich der Wert der Frequenzen im Vergleich zur Vergabe 2019 nicht wesentlich geändert hat.

Auch im Falle der Neuvergabe müsste die BNetzA, unter Beachtung der bereits geleisteten Zahlungen und getätigten Ausbauschritte genau abwägen, welche Rechtsfolgen neue Auflagen auf die bereits erfolgten Investitionen hätte, da diese ja im Vertrauen auf eine Nutzungsmöglichkeit bis 2040 erfolgt sind. Neue Auflagen zum jetzigen Zeitpunkt wären eine doppelte Belastung welche dann entsprechend bewertet werden müssten (siehe dazu unter I.2.d.).

Zudem wäre bei einer Neubescheidung, die vor einer Vergabe nach dem Handlungskomplex 2 erfolgt zu beachten, dass die Versorgungsparameter weiterhin denen zur Erfüllung der Auktion 2019 und

⁵⁶ s. J. D. Lacasa und R. R. Dorrego: „Prioritising what matters: towards a new EU spectrum policy“, Telefónica EC White Paper, abzurufen unter <https://www.telefonica.com/en/communication-room/blog/prioritising-matters-eu-spectrum-policy/>, zuletzt abgerufen am 20.01.2026.

⁵⁷ s. European Commission „Proposal for a Regulation for the Digital Networks Act (DNA)“. Abzurufen unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-digital-networks-act-dna>, zuletzt abgerufen am 21.01.2026.

der jüngsten Verlängerungsentscheidung entsprechen sollten. Allenfalls nach sorgfältiger Abwägung im Handlungskomplex 2 unter Einbeziehung der Netzbetreiber können hier neue Parameter eingeführt werden, um sicherzustellen, dass neue Logiken am Ende mit den bestehenden Netzstrukturen vereinbar sind. In jedem Fall darf es keine Auflagen geben, die den Netzbetreibern Vorgaben machen, bei denen sie vom Handeln Dritter abhängig sind (wie zum Beispiel der Ausbau in Bahntunneln) oder die sie durch eigene Ausbauleistung nicht sicherstellen können (wie z.B. Vorgaben über bestimmte Download-Geschwindigkeiten am Endgerät des Kunden). Ferner ist zu bedenken, dass eine immer weitere Ausweitung der Auflagen am Ende zum einen die Differenzierung im Infrastrukturwettbewerb unmöglich macht und damit investitionshemmend wirkt und sich zum anderen immer weiter einer universaldienstartigen Verpflichtung annähert. Damit würde eine Auflage das Maß der Unverhältnismäßigkeit sicher übersteigen. Schlussendlich kann eine Auflage auch nie zu 100-prozentiger Versorgung verpflichten, da dies technisch in einem Mobilfunksystem nicht möglich ist. Eine solche Auflage wäre nicht erfüllbar und hätte damit prohibitiven Charakter.

Bei einer möglichen Neuvergabe wäre auch zu beachten, dass mögliche Versorgungsaufgaben von jedem zukünftigen Frequenznutzer in gleichem Umfang und gleicher Qualität zu erbringen wären und in keinem Fall hinter bestehende Standards der terrestrischen Versorgung zurückfallen dürften. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass Unternehmen für die Frequenznutzung Bedarfe anmelden, die eine Versorgung der Kunden durch Satelliten anstreben, was aus Sicht der Telekom im derzeitigen Rechtsrahmen nicht zulässig wäre, aber ggf. auf Basis der Ergebnisse des Agenda Items 1.13 der Weltfunkkonferenz 2027 für das 2,1 GHz-Band zukünftig denkbar wäre.

Von Sonderregeln für Neueinsteiger sollte bei einer erneuten Vergabe abgesehen werden. Zumindest müsste aber nach den negativen Erfahrungen mit 1&1 sichergestellt werden, dass Frequenzen, die ein möglicher Neueinsteiger ersteigert, von Anfang an effizient genutzt werden. Dafür bedürfte es eines wesentlich engeren und ambitionierteren Zeitplans für den Netzausbau, um absehbaren Fehlentwicklungen wie bei 1&1 auch frühzeitig gegensteuern zu können und ggf. die Frequenzen kurzfristig wieder einer effizienten Nutzung zuzuführen.

d. Zu Ziffer III.4.13. Berichtspflichten

Die Bundesnetzagentur hat in den letzten Jahren die Berichtspflichten für die Netzbetreiber massiv ausgeweitet und in einer Granularität ausgestaltet, die die Grenzen des Verhältnismäßigen schon lange überschritten hat. Alle Netzbetreiber weisen bereits auf Ihren eigenen Internetseiten detaillierte Versorgungskarten aus. Die bürokratischen Belastungen für die Netzbetreiber werden kontinuierlich erhöht, ohne dass daraus irgendein Mehrwert für die Verbraucher generiert wird. Kein Verbraucher kann aus einer Kennzahl wie der Quote der Verbindungsabbrüche in einem Landkreis, wie sie z.B. im Mobilfunkmonitoring abgefragt wird, sinnvolle Schlüsse ziehen. Diese und viele weitere, zum Teil neu eingeführte Kennzahlen erscheinen übermäßig, sie sind für die Erfüllung der behördlichen Aufgaben nicht unbedingt erforderlich und bremsen den Netzausbau aufgrund der benötigten Ressourcen aus. Es ist daher wichtig, dass die Berichtspflichten bei einer Neuvergabe auf das tatsächlich für die Überprüfung der Auflagenerfüllung Notwendige reduziert werden und nicht zu Wunschlisten aufgebläht werden. Bei der Überprüfung, ob ein Gebiet auflagenkonform versorgt ist, bedarf es z.B. nicht der detaillierten Aufstellung aller eingesetzten Frequenzbänder und Funktechnologien am jeweiligen Ort, sondern nur der Überprüfung, ob der vorgegebene Parameter am entsprechenden Ort erfüllt ist. Daher sollte, auch im Sinne des eigentlich angestrebten Bürokratieabbaus, das Berichtswesen so schlank möglich ausgestaltet werden.

e. Zu III.4.15 Diensteanbieterregelung

Zum Thema Wettbewerb und damit auch der fehlenden Notwendigkeit einer Diensteanbieterregelung aufgrund des intensiven Wettbewerbs im deutschen Mobilfunkmarkt auf Endkunden und Vorleistungsebene siehe Kapitel II.2.

f. Zu III.4.16 Mitnutzung

Diese Regelung hat sich angesichts der mangelnden Nutzung des Frequenzbereichs durch lokale Nutzer überholt und kann in einem neuen Verfahren entfallen. Dies gilt insbesondere auch vor dem bereits beschriebenen Hintergrund der mittlerweile erfolgten europäischen Harmonisierung des Bereichs 3,8–4,2 GHz für lokale Nutzungen.

g. Zu III.4.17 Roaming und Infrastruktur-Sharing

Die PKE unterscheidet hier drei Anwendungsfälle: National Roaming für Neueinsteiger, regionales Roaming in wirtschaftlich schwer erschließbaren Gebieten sowie Infrastruktursharing. Ersteres ist durch einen langfristigen, bis 2040 laufenden, National Roaming Vertrag zwischen Vodafone und 1&1 umgesetzt und bedarf daher keiner weiteren Regelung. Vielmehr ist, wie oben dargelegt, zu überlegen, inwiefern dieser umfassende Roaming-Vertrag investitionshemmend wirkt und die effiziente Frequenznutzung durch 1&1 behindert, da sich 1&1 auf das bestehende Netz der Vodafone verlassen kann und weniger Investitionsanreize hat.

Für regionales Roaming bedarf es ebenfalls keinerlei Regelungen. Es gibt keinerlei Anzeichen, dass diesbezüglich Probleme bestehen. Zudem ist zu bedenken, dass über die Auflage aus der Verlängerungsentscheidung zur Versorgung von 99,5 % der Fläche, das Potenzial für Roaming weitestgehend eliminiert wurde und somit jegliche Form der Regulierung, auch das 2019 auferlegte Verhandlungsgebot, vollkommen überflüssig sind.

Gleiches gilt für das Verhandlungsgebot für Infrastruktursharing. Die Netzbetreiber haben bereits vielfältige kommerzielle Vereinbarungen für passives und aktives Sharing getroffen. Zudem befinden sich die Mobilfunkstandorte mittlerweile nicht mehr im Besitz der Netzbetreiber, sondern liegen bei Funkturmgesellschaften, deren ureigenstes Interesse die Mehrfachvermietung von Infrastrukturen ist, insbesondere in den von den Auflagen umfassten abgelegenen Gebieten. Insofern ist auch die Form der Auflage eine Überregulierung ohne Notwendigkeit und sollte entsprechend gestrichen werden.

(2) Frage 3.2

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

Es hat sich in Deutschland gezeigt, dass die präferierenden Regelungen zugunsten des Neueinsteigers nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt haben. Eine GSMA-Studie hat das Verhältnis zwischen Netzinvestitionen, Wettbewerbsdynamik und Netzperformance im Zeitraum zwischen 2011 und 2021 in Märkten mit 3 vs. 4 Mobilfunknetzbetreibern (MNOs) untersucht.⁵⁸ Dabei hat sich deutlich gezeigt, dass die höchsten Netzinvestitionen in 3-MNO-Märkten entstehen. In 4-MNO-

⁵⁸ s. „Competition dynamics in mobile markets“, GSMA Intelligence, 2022; abzurufen unter <https://www.gsmainelligence.com/research/research-file-download?id=74383633&file=101122-Competition-Dynamics-in-Mobile-Markets.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.01.2026.

Märkten lagen die Investitionen ca. 33 % unter dem optimalen Niveau, das in 3-MNO-Märkten erreicht wird. Dieser Effekt auf Ebene der Mobilfunknetzbetreiber zeigt sich auch für den Gesamtmarkt. Im Ergebnis stehen Kunden leistungsfähigere Mobilfunknetze zur Verfügung und das, ohne dafür höhere Endkundenpreise zahlen zu müssen.⁵⁹ Daher sollte in zukünftigen Vergaben auf Regelungen für Neueinsteiger im Sinne der effizienten Frequenznutzung verzichtet werden. Aufgrund des weit fortgeschrittenen Ausbaus der Mobilfunknetze, die immer höheren Anforderungen gerecht werden müssen, was sich als politischer Wille auch in den Ausbauauflagen ausdrückt, erscheint die künstliche Herbeiführung eines Markteintritts durch weitgehende Begünstigung eines Neueinsteigers nicht mehr sinnvoll. Im Gegenteil: Es zeigt sich ganz klar, dass Skalenvorteile in Märkten mit drei Netzbetreibern zu besseren Ergebnissen geführt haben.

Sollte die Bundesnetzagentur also eine neue Auktion mit angepassten Regeln durchführen, wäre insbesondere die essenzielle Mindestausstattung zu streichen und bei der Definition der Auflagen auf Sonderregeln für Neueinsteiger zu verzichten oder diese zumindest deutlich ambitionierter und mit klareren Meilensteinen und Konsequenzen zu versehen, um eine langfristige Nichtnutzung von Frequenzen, die die Versorgungsqualität deutlich reduziert wie derzeit durch 1&1⁶⁰, zu vermeiden.

4. 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?

(2) Frage 4.2

Gibt es weitere Handlungsoptionen?

(3) Frage 4.3

Gibt es darüber hinaus Aspekte, die bei der Ausgestaltung des weiteren Verfahrens zu berücksichtigen wären?

Die Fragen 4.1–4.3 werden im Folgenden zusammen beantwortet. Wir verweisen für die Argumentation im Einzelnen auf die entsprechenden Ausführungen in Kapitel I.

Sollte die Bundesnetzagentur sich für Handlungsoption 1 entscheiden und die PKE III/IV ohne materielle Änderungen neu erlassen, was aus unserer Sicht geboten erscheint, wäre diese neue Entscheidung als Entwurf durch die Bundesnetzagentur zu konsultieren und könnte im Nachgang erlassen werden. Auf diesem Wege könnte dem Markt bereits im Verlauf des Jahres 2026 Planungssicherheit über die weitere Nutzung der Frequenzen gegeben werden. Dies würde auch zu einer erhöhten Investitionssicherheit und damit zu verlässlichen Rahmenbedingungen für die weitere Verbesserung der Netze führen.

⁵⁹ Ibid., S. 18f.

⁶⁰ Im Zuge der Übernahme der Frequenzen im Bereich 2,1 GHz zum 01.01.2026 auf Basis des Auktionsergebnisses von 2019 muss Telefónica an vermutlich mehr als 20.000 Standorten in Deutschland seine Versorgung um 2x10 MHz reduzieren. Dem stehen zum 01.01.2026 nur 2.000 Standorte der 1&1 entgegen. Der Nutzungsgrad sinkt also um 90 %.

Sollte die Bundesnetzagentur hingegen zu dem Schluss kommen, dass sie materielle Änderungen an der Entscheidung III/IV für notwendig erachtet, würde dies zu großer Unsicherheit im Markt führen. In diesem Fall wäre wie oben dargelegt auch eine Aufhebung der Entscheidung I/II notwendig und ein vollständig neues Verfahren zu starten. Dabei müsste die Weiternutzung der Zuteilungen bis zum Zeitpunkt der Neuvergabe gesichert bleiben. Zunächst wären die Rahmenbedingungen der Neuvergabe zu skizzieren, man müsste eine erneute Bedarfsermittlung starten und auf dieser Basis dann entscheiden, ob zu vergeben ist und – nachgelagert – welche Form der Vergabe am besten geeignet wäre. Je nach Ergebnis der Bedarfsermittlung müsste es zur Zuteilung auf Antrag kommen – wenn keine Knappheit besteht. Insbesondere ist hier zu beachten, dass es einer qualifizierten Bedarfsermittlung bedarf, welche die Zuverlässigkeit der Bedarfe anmeldenden Unternehmen genauso in den Blick nimmt wie auch die effiziente Nutzung der Frequenzen. Nach den Erfahrungen seit der Auktion 2019 wird dann sehr schnell klar, dass eine erneute Frequenzzuteilung an 1&1 unter objektiven Gesichtspunkten nicht erfolgen könnte.

Zudem müsste nach den Erfahrungen mit der Nachfrage nach lokalen Frequenzen im Bereich 3,7–3,8 GHz wie bereits beschrieben der Vergaberahmen zwingend um diesen Bereich erweitert werden. Dies würde ebenfalls dazu beitragen, dass eine Vergabe auf Antrag aufgrund des erweiterten Frequenzangebots möglich erscheint.

Sollte sich die Bundesnetzagentur für eine erneute Auktion unter geänderten Bedingungen entscheiden, muss vor dem Hintergrund des Handlungskomplex 2 aus der Verlängerung der Zuteilungen überlegt werden, wie die verschiedenen Bänder zusammengefasst werden sollten. De facto würde dies dazu führen, dass das gesamte in Deutschland für den Mobilfunk zur Verfügung stehende Spektrum zum mehr oder weniger gleichem Zeitpunkt zur Vergabe anstünde. Dies könnte in Form einer einzigen großen Vergabe geschehen oder in zwei separaten Verfahren. Dies könnte, entgegen den ursprünglichen Festlegungen im Handlungskomplex 2 der Verlängerungsentscheidung, z.B. eine Zusammenfassung der Ende 2030 auslaufenden Zuteilungen mit den hier zur Diskussion stehenden Bändern 2,1 und 3,6 GHz sowie eine separate Vergabe der 2033 auslaufenden Nutzungsrechte bedeuten. Die Vor- und Nachteile solcher Optionen wären dann von der Bundesnetzagentur im Detail zu erwägen und mit dem Markt zu konsultieren. Zu den Fragen möglicher Erstattungsansprüche aus einer Aufhebung der Auktion 2019 haben wir oben bereits ausgeführt. In diesem Fall müsste die BNetzA ein neues Vergabeverfahren mit den dazugehörigen Prozessschritten starten.

Es wird in Summe deutlich, dass jegliche Änderung der Entscheidung III/IV etliche Unwägbarkeiten nach sich ziehen und insbesondere die Ausbaudynamik der Mobilfunknetze schwer beeinträchtigen würde. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die aktuelle Marktsituation ebenso wie die aktuelle Rechtslage für den Erlass der Vergabebedingungen zu gleichen Bedingungen sprechen, erscheint Handlungsoption 1 aus Sicht der Telekom die gebotene Option für das weitere Verfahren.