

Deutsch: *Maschinelle Übersetzung*

Bundesnetzagentur
Abteilung 212
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
Deutschland

per E-Mail: referat212@bnetza.de

12. Januar 2026

Betreff: **Konsultation interessierter** Kreise zu frequenzregulatorischen Aspekten im weiteren Verlauf des Verfahrens BK1-25/001

Sehr geehrte Damen und Herren,

Transatel begrüßt die Möglichkeit, sich zu der Konsultation der Bundesnetzagentur (BNetzA) zum Neustart des 5G-Vergaberahmens nach den Urteilen des Verwaltungsgerichts Köln und der Bestätigung durch das Bundesverwaltungsgericht zu äußern. Wir begrüßen das erklärte Ziel der BNetzA, Rechtssicherheit und Planungssicherheit zu schaffen. Wir müssen jedoch betonen, dass Sicherheit nicht durch minimale Anpassungen oder kosmetische Maßnahmen erreicht werden kann. Der Auftrag des Gerichts ist klar: Der bestehende Rahmen war rechtswidrig und muss durch eine rechtskonforme Entscheidung ersetzt werden, die die Zugangsbedingungen für Großkunden wesentlich verbessert.

1. Die Legaf-Vorgabe

Die Urteile des Verwaltungsgerichts Köln zum 5G-Vergaberahmen sind nun rechtskräftig: Die BNetzA muss die regulatorischen Bedingungen für den Großhandelszugang für Frequenzrechtsinhaber neu festlegen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Beschwerden der BNetzA zurückgewiesen und einen Neustart der

-VG-Auktion und eine neue Entscheidung über die Vergaberegeln und Nutzungsbedingungen. Die Verhandlungen dauern an.

Nur Vereinbarungen oder die Übertragung der „Leitplanken“ von 2025 auf bestehende Lizenzen wären eine minimalistische, rechtlich anfechtbare Reaktion, die dem Auftrag des Gerichts und den wettbewerbspolitischen Zielen Deutschlands nicht gerecht wird. Das Bundeskartellamt hat gewarnt, dass die „Leitplanken“ „weit hinter den Anforderungen zurückbleiben“, und setzt sich weiterhin für eine echte Großhandelszugangsverpflichtung – „Diensteanbieterverpflichtung“ – ein.

Transatel fordert daher sofortige, verbindliche Großhandelszugangsverpflichtungen für alle Frequenzinhaber, verbunden mit einer umfassenden, evidenzbasierten Neugestaltung des Großhandelsrahmens, der folgenden Prioritäten Vorrang einräumt

effektiver Wettbewerb, Innovation und Verbraucherwohlfahrt. Alles andere würde die etablierten Unternehmen stärken, verlängern die Rechtsunsicherheit und untergraben die digitale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands.

Die Rechtslage ist nicht mehr unklar oder spekulativ, sondern geklärt. Nach den Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Köln hat das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerden der BNetzA gegen die Ablehnung der Zulassung der Berufung zurückgewiesen und bestätigt, dass die Entscheidung der Präsidentenkammer zu den SG-Vergaberegeln rechtswidrig war und durch eine neue, rechtskonforme Entscheidung ersetzt werden muss. Die BNetzA selbst hat anerkannt, dass das Kölner Gericht die Aufhebung und Neuverabschiedung ihrer Entscheidung von 2018 verlangt hat, und hat das 5G-Verfahren offiziell neu aufgenommen und *eine* Konsultation der Interessengruppen eingeleitet, um die nächsten Schritte zu gestalten.

Entscheidend ist, dass die BNetzA erklärt hat, dass die bestehenden Frequenzzuweisungen „bis zu ihrer Änderung oder Aufhebung und Neuvergabe im Rahmen einer neuen Entscheidung“ gültig bleiben, wodurch eine regulatorische Brücke geschaffen und gleichzeitig die Notwendigkeit wesentlich verbesserter Bedingungen für die Zukunft bestätigt wird. Das erklärte Ziel ist es, „so schnell wie möglich Klarheit“ über den Verlauf des Verfahrens zu schaffen, wobei diese Klarheit feste Verpflichtungen für den Großhandelszugang und nicht nur eine Verhandlungspflicht umfassen muss.

Vor diesem Hintergrund wären Versuche, mehrere offene Optionen darzustellen, darunter „keine Maßnahmen“ oder oberflächliche Ergänzungen zu bestehenden Lizenzen (z. B. eine Verhandlungspflicht nach Leitplanken), rechtlich und wettbewerbspolitisch unhaltbar. Die Feststellungen des Gerichts und die Konsultation der BNetzA selbst formulieren die Aufgabe als Neufestlegung der Vergaberegeln und Nutzungsbedingungen mit dem klaren Ziel, frühere Mängel zu beheben und den Wettbewerb auf der Grundlage der Leistungsfähigkeit zu fördern.

Verhandlungsregime allein gewährleisten keinen Zugang, sondern verlängern lediglich die Asymmetrie. In Deutschland haben Verhandlungsaufgaben wiederholt nicht dazu geführt, dass Dienstleister und MVNOs zeitnah erschwingliche und diskriminierungsfreie Großhandelsprodukte erhalten haben. Das Bundeskartellamt hat öffentlich darauf hingewiesen, dass die „Leitplanken“, die als „Orientierungshilfe“ für Verhandlungen dienen sollen, unzureichend und zu unspezifisch sind und keine wirksame Durchsetzbarkeit gewährleisten. Es hat ausdrücklich die Auferlegung echter Großhandelszugangsverpflichtungen „weiterhin unterstützt“. Darüber hinaus warnt es davor, dass die Zulassung von „Großhandelsverboten“ in Roaming- und Kooperationsvereinbarungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem neuen Marktteilnehmer 1&1, den Wettbewerb „um Jahre“ zurückwerfen würde.

Diese Bedenken spiegeln sich auch in Kommentaren der Branche zum Neustart des 5G-Vergabeverfahrens wider: Das Fehlen einer Großhandelszugangsverpflichtung in der Auktion schwächte die Verhandlungsposition von Herausforderern wie Transatel, freenet und EWETel, wobei die Gerichte Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit und die Rechtfertigung der Lizenzbedingungen feststellten. Die einfache Wiedereinführung einer Verhandlungspflicht mit dem 2025 hinzugefügten „Leitplanken“ würde dieselbe strukturelle Schwäche wiederherstellen, weitere Streitigkeiten hervorrufen und die etablierten Unternehmen stärken, anstatt zu wettbewerbsorientierten Ergebnissen zu führen.

Die Entscheidung der BNetzA vom März 2025, die auslaufenden Nutzungsrechte in den Frequenzbändern 800 MHz, 1800 MHz und 2600 MHz um fünf Jahre zu verlängern, enthält eine Verhandlungspflicht „zugunsten von Diensteanbietern und MVNOs“ und verweist auf überarbeitete „Verhandlungsrichtlinien“. Während die Verlängerung darauf abzielt, die Ablaufdaten anzugleichen und eine durch Regulierung verursachte Knappheit zu verhindern, sind die Abhilfemaßnahmen für den Großhandelswettbewerb bewusst auf Verhandlungen ausgerichtet und leiden daher unter derselben Durchsetzbarkeitslücke, die vom Bundeskartellamt festgestellt wurde. In seiner nach der Anhörung im Januar 2025 veröffentlichten offiziellen Stellungnahme kommt das Bundeskartellamt zu dem Schluss, dass die „Leitplanken“ zwar die richtigen Probleme angehen, aber deutlich hinter den Anforderungen zurückbleiben, und fordert eine echte Großhandelszugangsverpflichtung.

Zeitraumen. Nur so lassen sich endlose Verfahrensverzögerungen vermeiden und eine rechtzeitige Markteinführung sicherstellen.

Neid.

2. Geschäftsfreiheit und Full-Service-Aktivierung

Der Großhandelszugang darf nicht auf den Weiterverkauf von Sendezeit oder eine begrenzte Auswahl an Diensten beschränkt werden, die vom Mobilfunknetzbetreiber vorgegeben werden. Die Lizenz muss gewährleisten, dass der Zugang es Light-MVNOs, Full-MVNOs, MVNEs sowie IoT/M2M- und vernetzten Fahrzeuganbietern ermöglicht, alle Einzelhandels- und Großhandelsdienste zu replizieren, frei innovativ zu sein und ihre eigenen Netzwerkressourcen in beliebigem Umfang zu nutzen. Der Zugang muss für alle Frequenzbänder gelten, die der Host-Mobilfunknetzbetreiber besitzt, um strukturelle Diskriminierung zu vermeiden. Ein teilweiser Zugang verurteilt Herausforderer zu eingeschränkten Diensten mit schlechterer Abdeckung und geringerer Geschwindigkeit.

3. Verbot von Exklusivität und technischen Beschränkungen

Lizenzen müssen Ausschließlichkeitsklauseln und technische Beschränkungen kategorisch verbieten. MVNOs müssen die Freiheit haben, Verträge mit mehreren inländischen MNOs und internationalen Roaming-Partnern abzuschließen. Sie müssen die volle Autonomie über Geräte, Software, OSS/BSS, SIM-Karten/eSIMs, Zusammenschaltung und Roaming-Vereinbarungen behalten. Alles andere festigt die Abhängigkeit und hemmt Innovationen.

4. Interne/externe Nichtdiskriminierung

Frequenzlizenzen müssen eindeutige Nichtdiskriminierungsverpflichtungen auferlegen. MVNOs müssen die gleichen technischen Parameter wie der Host-MNO genießen, damit sie Dienste replizieren und unabhängig innovativ sein können. Dazu gehört die Gleichbehandlung in Bezug auf Latenz, Durchsatz, QoS und Zugang zu erweiterten Funktionen.

5. Gleichwertige RAN-Abdeckung und technologieneutraler Zugang

MVNOs müssen Zugang zu derselben RAN-Abdeckung haben wie der Host-MNO. Der Zugang muss technologieneutral sein und ohne ungerechtfertigte Verzögerungen für alle aktuellen und zukünftigen Generationen gelten. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass MNOs in Deutschland den Großhandelszugang zu 4G und 5G um Jahre verzögert haben; Schutzmaßnahmen müssen ähnliche Behinderungen für fortschrittliche 5G- und 6G-Technologien verhindern.

6. Zugang zu fortschrittlichen Funktionen

Lizenzen müssen einen zeitnahen Zugang zu speziellen Großhandelsinputs gewährleisten, darunter:

- Zukünftige 3GPP-Versionen
- LTE-M und NB-IoT
- 5G RedCap und Network Slicing
- Neue 6G-Funktionen

Ohne diese Garantien bleiben MVNOs von Innovationszyklen ausgeschlossen, was sich nachteilig auf die Märkte für Unternehmen, IoT/M2M und vernetzte Fahrzeuge auswirkt.

7. Transparenz durch Referenzangebote

MVNOs müssen Referenzangebote veröffentlichen, die Folgendes umfassen: (i) Zugang zu landesweiter RAN/Funkkapazität auf technologieneutraler Basis (4G/5G NSA/5G SA), (ii) Standard-Zusammenschaltung, Authentifizierung und Bereitstellung, (iii) QoS-Klassen und Slicing-Optionen, (iv) Light-MVNO-, Full-MVNO-, IoT-, M2M- und vernetzte Fahrzeugmodelle, (v) Großhandelstarife, die auf transparenter Kostenaufschlags- oder Benchmark-Basis berechnet werden, (vi) Migrationspfade zu zukünftigen Netzwerkfunktionen; (vii) Verbot von „Großhandelsverboten“ in Roaming- oder Kooperationsvereinbarungen und ausdrückliche Erlaubnis von MVNE-/JVNA-Aktivitäten, die

Tatsächlich haben mehrere Stakeholder-Analysen und Branchenverbände die Verhandlungspflicht mit den eingefügten „Leitplanken“ als unzureichend kritisiert, um ungleiche Verhandlungsmacht zu überwinden und konvergente Bündel (z. B. Festnetz-Mobilfunk-Angebote) zu ermöglichen, bei denen Herausforderer keinen garantierten Mobilfunk-Großhandelszugang haben. Kurz gesagt, die „Leitplanken“ sind kein Korrektiv für die vom Gericht festgestellten Mängel; sie *sind* bestenfalls eine Neuformulierung eines Ansatzes, der sich bereits als unwirksam erwiesen hat.

Der deutsche Mobilfunkmarkt braucht wirklich wettbewerbsfördernde Großhandelsverpflichtungen, um Vorteile für Verbraucher

. Bei der Versteigerung 2019 wurden von den Betreibern im 2-GHz- und 3,6-GHz-Bands 6,6 Milliarden Euro ein, wodurch Mobilfunknetzbetreiber einen starken Anreiz erhielten, ihre Kosten wieder hereinzuholen und gleichzeitig die Kontrolle über das Vorleistungsangebot zu behalten. Ohne eine durchsetzbare Vorleistungszugangsverpflichtung sehen sich MVNOs und Dienstleister mit anhaltender Undurchsichtigkeit bei Preisen und Konditionen, übermäßigen vertraglichen Beschränkungen und einer technologieorientierten Produktgestaltung konfrontiert. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zwingt die BNetzA nun dazu, den Rahmen neu zu definieren, und diese Neudefinition muss auf der Förderung eines wirksamen Wettbewerbs beruhen und nicht auf einer „Widerstandslosen“ Einhaltung des Urteils.

Gleichzeitig sollte das strategische Ziel der BNetzA, „Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen“, nicht als Aufruf zu minimalen Änderungen missverstanden werden. Rechtssicherheit entsteht durch klare, durchsetzbare und mit den Wettbewerbszielen in Einklang stehende Regeln und nicht durch die Aufrechterhaltung bestehender Vorteile unter dem Deckmantel von Verhandlungsrichtlinien. Wie die BNetzA selbst in ihren Relaunch-Unterlagen betont, muss die neue Entscheidung die Bedingungen für die Frequenzvergabe und die Nutzungsregeln so regeln, dass der Wettbewerb gefördert und ein robustes Marktergebnis sichergestellt wird.

Die Position von Transatel ist eindeutig: Die BNetzA muss allen Frequenzrechteinhabern verbindliche, durchsetzbare Vorleistungszugangsverpflichtungen auferlegen, die über Verhandlungen und die für 2025 festgelegten „Leitplanken“ hinausgehen. Die Verpflichtung sollte den Zugang zu technologieneutralen Vorleistungsprodukten (einschließlich sG SA) garantieren, diskriminierende Preisgestaltung verbieten, „Vorleistungsverbote“ untersagen und Standardverträge mit messbaren SLAs und KPIs vorschreiben, die einer schnellen Streitbeilegung und glaubwürdigen Sanktionen unterliegen. Alles andere würde sowohl dem Auftrag des Gerichts als auch den wettbewerbspolitischen Zielen Deutschlands zuwiderlaufen.

Dies ist weder radikal noch beispiellos. Wenn ein Lizenzierungsrahmen aufgrund mangelnder Unabhängigkeit und unzureichender Begründung für rechtswidrig befunden wird, ist die Korrektur nicht kosmetischer, sondern substanzieller Natur. Durch die Auferlegung einer Großhandelszugangsverpflichtung würde die BNetzA direkt auf Verhandlungsungleichgewichte eingehen, einen diskriminierungsfreien Zugang gewährleisten und den Wettbewerb auf nachgelagerten Märkten fördern. Die Haltung des Bundeskartellamts unterstützt diese Richtung eindeutig und bevorzugt ausdrücklich eine echte Verpflichtung gegenüber Verhandlungs-„Leitplanken“.

2. Empfehlung von Transatel

Auf der Grundlage umfangreicher Erfahrungen in den EU-Mitgliedstaaten legt Transatel dar, welche Mindestanforderungen erforderlich sind, um einen effektiven Mobilfunkzugang für Großkunden zu gewährleisten. Alles andere würde strukturelle Hindernisse aufrechterhalten, den Wettbewerb beeinträchtigen und die digitale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands untergraben.

1. Verbindliche Zugangsverpflichtung – keine bloßen Verhandlungen über „ „
 Frequenzlizenzen müssen klare, durchsetzbare Klauseln enthalten, die Mobilfunknetzbetreiber (I•NOs) dazu verpflichten, zweckmäßigen Großhandelszugang zu gewähren und nicht nur zu „verhandeln“. Rahmenwerke, die nur Verhandlungen vorsehen, sind wiederholt gescheitert. Verpflichtungen müssen zu konkreten Ergebnissen führen: HNOs sollten eine formelle Verpflichtung unterzeichnen, den Zugang für Dienstleister/MVNOs innerhalb einer festgelegten Frist vollständig funktionsfähig zu machen.

sind entscheidend dafür, dass Marken und Unternehmen mobile Dienste einführen können. Die Referenzangebote unterliegen der Genehmigung und Änderungsbefugnis durch die BNetzA.

8. Verhinderung von Margenverdrängung

Lizenzen müssen Margenverdrängung verbieten und die BNetzA zu raschem Eingreifen ermächtigen. Es muss eine formale Prüfmethode definiert werden, die regelmäßige Kontrollen (z. B. alle sechs Monate) und die Möglichkeit vorsieht, innerhalb von 30 Tagen nach Marktveränderungen Prüfungen auszulösen. Die 1NOs müssen nachweisen, dass die Großhandelspreise die Nachbildung von Endkundendienstleistungen mit nachhaltigen Margen ermöglichen.

9. Nichtdiskriminierung und Transparenz

Kodifizierung einer Nichtdiskriminierungsregel mit messbaren Indikatoren: Gleichbehandlung von Käufern in ähnlicher Situation, einschließlich, zur Vermeidung von Zweifeln, MNOs-Tochtergesellschaften, Veröffentlichung von KPIs (Verfügbarkeit, Latenz, Durchsatz) und Prüfungsrechten. Verankerung von Transparenz bei Preisstufen, Mengenrabatten und SLA-Abhilfemaßnahmen.

10. Schnelle Streitbeilegung

Einführung einer 30-tägigen Schlichtungsfrist, gefolgt von einem verbindlichen Schiedsverfahren innerhalb von 60 Tagen für Preis- oder technische Streitigkeiten, unterstützt durch einstweilige Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Zugangs während der Streitigkeiten; Befugnis der BNetzA, vorübergehende Bedingungen anzuordnen. Dies konkretisiert das Ziel der „wirksamen Verhandlung“ und gewährleistet gleichzeitig Ergebnisse.

11. Durchsetzung und Sanktionen

Führen Sie eskalierende Verwaltungsstrafen ein und bei wiederholten Verstößen vorübergehende Kapazitätsreservierungen, die Dienstleistern zu regulierten Bedingungen angeboten werden müssen. Dies gewährleistet die Einhaltung der Vorschriften, wenn Marktanreize *allein* nicht ausreichen.

12. Versorgungspflichten und Großhandelsverbindungen

Passen Sie die Versorgungsziele an die Verfügbarkeit im Großhandel an: Fordern Sie für jeden Versorgungsmeilenstein (z. B. 99,50/Flächenabdeckung mit 50 Mbps bis 2030) die landesweite Bereitstellung einer gleichwertigen QoS im Großhandel, um „reine Einzelhandelsverbesserungen“ zu verhindern, die Großhandelskäufer umgehen.

13. Überwachung und Überprüfung

Vorschrift einer vierteljährlichen Berichterstattung an die BNetzA über die Großhandelsnutzung, die Preisentwicklung und die SLA-Leistung, mit einem jährlichen öffentlichen Bericht und einer formellen zweijährlichen Überprüfung, um die Verpflichtungen auf der Grundlage der beobachteten Ergebnisse zu verfeinern.

3. Spezifische Anforderungen – IoT/M2M/Connected Vehicle Service

Die Bereiche IoT, M2M und vernetzte Fahrzeuge sind strategische Säulen der deutschen Digitalwirtschaft. Insbesondere die Konnektivität vernetzter Fahrzeuge erfordert robuste, netzwerkübergreifende Lösungen, um Sicherheit, Zuverlässigkeit und Servicekontinuität zu gewährleisten. Deutsche Fahrzeughersteller verlangen von ihren Konnektivitätsanbietern

Unterstützung von zwei Mobilfunknetzen parallel für Redundanz und Leistung. In Deutschland und in der gesamten EU kann dies nur durch einen nationalen MVNO-Zugang erreicht werden, der die Nutzung zweier Netze ermöglicht, oder durch permanentes internationales Roaming ohne unangemessene Einschränkungen.

Transatel ist zutiefst besorgt über dokumentierte Praktiken, bei denen große Mobilfunknetzbetreiber wie Telekom und Vodafone sich gegenseitig permanente Roaming-Privilegien innerhalb desselben Mitgliedstaates gewähren, während sie MVNOs bewusst einen gleichwertigen Zugang verweigern. Dieses diskriminierende Verhalten ist kein Zufall, sondern spiegelt die strukturelle Absicht wider, spezialisierte MVNOs, die sich auf IoT/M2M- und Connected-Vehicle-Dienste konzentrieren, daran zu hindern, effektiv zu konkurrieren. Ein solches Verhalten untergräbt Innovationen, verzerrt den Wettbewerb und gefährdet die Führungsposition Europas im Bereich der vernetzten Mobilität.

Um den Wettbewerb im Bereich M2M/IoT und vernetzte Fahrzeugkonnektivität zu erhalten und zu fördern, muss die Regulierung den MVNOs, die in diesen Sektoren tätig sind, den parallelen Zugang zu zwei Mobilfunknetzen auf Großhandelsebene garantieren. Diese Verpflichtung ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass spezialisierte MVNOs die kommerziellen Vereinbarungen, die NINOs untereinander treffen, nachahmen können. Ohne diese Schutzmaßnahme bleiben MVNOs weiterhin von wichtigen Automobil- und IoT-Märkten ausgeschlossen, was Innovationen hemmt und die industrielle Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands beeinträchtigt.

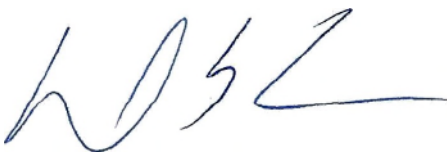
4. Fazit

Die Zeit der halbherzigen Maßnahmen ist vorbei. Die Urteile des Gerichtshofs und die anschließende Neuaufnahme des Verfahrens geben der BNetzA einen klaren Auftrag: die Neuentscheidung der Leitplanken und den Großhandelszugang wesentlich zu stärken. Verhandlungsrahmen mit den angehängten „Leitplanken“ für 2025 sind nachweislich unzureichend und wurden vom Bundeskartellamt kritisiert. Der deutsche Mobilfunkmarkt, die Verbraucher und die Industrie können sich keinen weiteren Zyklus wirkungsloser Abhilfemaßnahmen leisten.

Transatel fordert die BNetzA nachdrücklich auf, die in den Abschnitten 2 und 3 dargelegten Empfehlungen unverzüglich umzusetzen. Diese entschlossene Maßnahme wird die bisherigen Mängel beheben, den Wettbewerb ankurbeln und das Vertrauen in die Regulierungsbehörden in Deutschland wiederherstellen. Alles andere wäre ein Versagen der Regulierungsbehörden mit schwerwiegenden Folgen für den Markt und die digitalen Ambitionen Deutschlands.

Transatel steht bereit, weitere Beiträge und technisches Fachwissen zur Verfügung zu stellen, um die BNetzA bei der Ausarbeitung eines Rahmens zu unterstützen, der die Einhaltung der Rechtsvorschriften gewährleistet, wettbewerbsfähige Ergebnisse liefert und den Verbrauchern Vorteile bringt.

Mit freundlichen Grüßen



Donald E. Connor
Leiter Öffentlichkeitsarbeit und
Regulierungsangelegenheiten E-Mail:
donald.ccnor@transatel.com