



Stellungnahme der Vodafone GmbH zu frequenzregulatorischen Aspekten beim weiteren Vorgehen im Verfahren BK1-25/001

26. Januar 2026

Die Bundesnetzagentur veröffentlichte am 17. Dezember 2025 im Amtsblatt 24/2025 als Mitteilung Nr. 339 ein Anhörungspapier zu frequenzregulatorischen Aspekten beim weiteren Vorgehen im Verfahren BK1-25/001. Die Vodafone GmbH (im Folgenden: Vodafone) nimmt hierzu wie folgt Stellung.

Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 26. August 2024, das vom Bundesverwaltungsgericht am 16. Oktober 2025 bestätigt wurde, ist die Entscheidung der Bundesnetzagentur vom 26. November 2018 über die Vergabe- und Auktionsregeln zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz (BK1-17/001, „Präsidentenkammerentscheidung 2018“) für rechtswidrig erklärt worden.

Die gerichtlich festgestellte Rechtswidrigkeit ergibt sich aus Verfahrensfehlern, an denen die Präsidentenkammerentscheidung 2018 litt.

Aus diesen Verfahrensfehlern ergibt sich ein Anspruch auf Neubescheidung der klägerischen Anträge. Die damaligen Anträge richteten sich auf die Aufnahme einer Diensteanbieterverpflichtung, hilfsweise einer den UMTS-Lizenzen entsprechenden Regelung in die Präsidentenkammerentscheidung 2018. Dieser Aspekt ist aus Sicht von Vodafone der einzig maßgebliche im Rahmen der Neubescheidung. Bei der neuen Entscheidung hat die Bundesnetzagentur die aktuelle Sach- und Rechtslage zugrunde zu legen.

Nach aktueller Sach- und Rechtslage ist Grundlage für die Maßnahmen in Bezug auf Vorleistungszugänge § 105 Abs. 2 TKG. Etwaige Maßnahmen müssen danach zur Erhaltung oder Erreichung eines wirksamen Wettbewerbs erforderlich sein und es müssen die voraussichtlichen Auswirkungen solcher Maßnahmen auf bestehende oder künftige Investitionen der Marktteilnehmer insbesondere in den Netzausbau abgeschätzt werden.

Die Wettbewerbsanalyse der Präsidentenkammerentscheidung vom 24. März 2025 („Präsidentenkammerentscheidung 2025“) kam zu dem Ergebnis, dass funktionierender Wettbewerb auf dem deutschen Mobilfunkmarkt herrscht und keine Diensteanbieterverpflichtung aufzuerlegen ist.

Vodafone stimmt der Wettbewerbsanalyse zu und zeigt in der Antwort auf Fragenkomplex 2, dass sich der Wettbewerb auf den Mobilfunkmärkten seit Erlass der Präsidentenkammerentscheidung 2025 weiter intensiviert hat. Begründeten Anlass, im Rahmen der Neubescheidung der Präsidentenkammerentscheidung 2018, das Verhandlungsgebot zu verschärfen, gibt es also nicht.

– Öffentliche Version –

Die Bundesnetzagentur stellt in ihrer Konsultation zusätzlich Fragen zur Frequenzallokation und Frequenznutzungsbestimmungen. Hintergrund hierfür ist die Nicht-Teilbarkeit der Präsidentenkammerentscheidung 2018, wonach eine Neubescheidung der ganzen Entscheidung für nötig erachtet wird und die Bundesnetzagentur hierfür die aktuelle Sachlage ermittelt. An dem klaren und aus Vodafone Sicht einzig maßgeblichen Fokus auf den Aspekt von Verpflichtungen gegenüber Diensteanbietern ändert dies nichts. Denn bereits die klägerischen Anträge beschränkten sich auf diesen Punkt. Da zudem die aktuelle Wettbewerbslage keine Änderungen der Verhandlungspflicht veranlasst, kommt es nicht auf etwaige Änderungen bei der Frequenzallokation oder Frequenznutzungsbestimmungen an.

Ungeachtet dessen zeigt Vodafone in den Antworten zu den Fragenkomplexen 1 und 3 auf, dass keine Änderungen angezeigt sind, die zu einem anderen Ergebnis als der Bestätigung der inhaltlich unveränderten Präsidentenkammerentscheidung 2018 führen.

1. Fragen zu Frequenzallokation

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?

Vodafone hat im Verfahren BK1-17/001 einen Bedarf in den genannten Frequenzbereichen sowohl mit Schreiben vom 30. September 2017 als auch im Rahmen des Antrags auf Zulassung zum Versteigerungsverfahren vom 24. Januar 2019 bekundet. Aus Sicht von Vodafone besteht aktuell [REDACTED]

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?

Vodafone kann die aktuelle Nachfragesituation auf dem Mobilfunkinfrastrukturmarkt hinsichtlich der Bereitstellung von Frequenzen nur mit Blick auf den eigenen Frequenzbedarf in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz beurteilen (siehe Antwort zu Frage 1.1). Die Bedarfe anderer Marktteilnehmer – auch mit Blick auf Unternehmen, die derzeit nicht in den genannten Bereichen über Frequenznutzungsrechte verfügen – können nur von diesen selbst vorgetragen werden.

2. Fragen zum Wettbewerb

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

Ausgangspunkt dieser Analyse ist die eigene Marktanalyse der Bundesnetzagentur im Zuge der Präsidentenkammerentscheidung 2025, die hinreichenden Wettbewerb im deutschen Endkunden- und Wholesalemkt bestätigt hat. Vodafone stimmt dieser Analyse zu. Seit Erlass der Präsidentenkammerentscheidung am 24. März 2025 hat sich die Wettbewerbssituation im Mobilfunkmarkt sowohl auf Endkunden-, als auch auf Großhandelsebene weiter verschärft.

Wettbewerb im Endkundenmarkt

Der bereits bestehende Preiswettbewerb ist März 2025 erneut deutlich gestiegen. Die Marktteilnehmer reagieren flexibel auf Veränderungen und passen ihre Strategien an. Dies führt zu einer kontinuierlichen Belebung des Wettbewerbs. Insgesamt ist der Markt durch eine hohe Dynamik und Wettbewerb geprägt.

Besonders auffällig ist diese Entwicklung bei den Zweitmarken der Netzbetreiber sowie der MVNOs und Service Providern. Seit Monaten zeigt der Markt eine klare Tendenz zu immer intensiverem Wettbewerb. Fast monatlich sinkt der Preis pro Gigabyte und diese Dynamik führt zu einem kontinuierlichen, intensiven Preiswettbewerb im Markt. In Anbetracht allgemein inflationsbedingt steigender Kosten, befindet sich der Markt eher in einem Preiskampf als in einem Preiswettbewerb:

Entwicklung Endkundenpreis pro GB im Verlauf 2025 bei Marken von 1&1, freenet, Telefónica, Telekom und Vodafone

fränk	GB	Preis	Preis/GB
KW14	25	15,00 €	0,60 €
	15	10,00 €	0,67 €

Telekom

fränk	GB	Preis	Preis/GB
KW50	45	15,00 €	0,33 €
	20	10,00 €	0,50 €

Blau	GB	Preis	Preis/GB
KW14	50	9,99 €	0,20 €
	25	7,99 €	0,32 €
	10	4,99 €	0,50 €

Telefónica

Blau	GB	Preis	Preis/GB
KW50	75	11,99 €	0,16 €
	50	9,99 €	0,20 €
	25	6,99 €	0,28 €
	15	5,99 €	0,40 €

sim.de	GB	Preis	Preis/GB
KW14	60	13,99 €	0,23 €
	40	10,99 €	0,27 €

sim.de	GB	Preis	Preis/GB
KW50	70	12,99 €	0,19 €
	50	8,99 €	0,18 €

Stellungnahme frequenzregulatorische Aspekte im weiteren Vorgehen zu BK1-25/001



– Öffentliche Version –

	20	7,99 €	0,40 €
	10	5,99 €	0,60 €

1&1

	20	4,99 €	0,25 €
	3	2,99 €	1,00 €

	GB	Preis	Preis/GB
KW14	50	24,99 €	0,50 €
	40	19,99 €	0,50 €
	20	14,99 €	0,75 €

Freenet

	GB	Preis	Preis/GB
KW50	200	21,99 €	0,11 €
	100	16,99 €	0,17 €
	75	11,99 €	0,16 €

	GB	Preis	Preis/GB
KW14	100	19,99 €	0,20 €
	30	16,99 €	0,57 €
	20	11,99 €	0,60 €
	15	8,99 €	0,60 €

Vodafone

	GB	Preis	Preis/GB
KW50	150	21,99 €	0,15 €
	100	19,99 €	0,20 €
	70	9,99 €	0,14 €
	20	8,99 €	0,45 €

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der jeweiligen Konditionen der Anbieter zum Zeitpunkt der Erfassung

Im Vergleich der Preise der einzelnen Anbieter zwischen der Kalenderwoche 14 und der Kalenderwoche 50 zeigt sich ein enormer Rückgang der Preise pro Gigabyte. Einzelne Marktteilnehmer verzeichnen dabei einen Rückgang von bis zu 80 Prozent.

Preisverfall gemäß Erhebungen des Statistischen Bundesamtes

Auch auf Basis der Daten des statistischen Bundesamtes zeigt sich die sinkende Preisentwicklung:

Code	Verwendungszweck	2020	2021	2022	2023	2024
CC13-08302	Drahtlose Telekommunikationsdienstleistungen	100	99,4	97	95,4	93,8
61111-0001	Verbraucherpreisindex für Deutschland	100	103,1	110,2	116,7	119,3

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des statistischen Bundesamtes

Drahtlose Telekommunikationsdienstleistungen sind im Vergleich zum Jahr 2020 um ca. 6% günstiger geworden, während der allgemeine Verbraucherpreisindex in der gleichen Zeit ca. 20% gestiegen ist.¹

¹ [Verbraucherpreisindex: Deutschland, Jahre, Klassifikation der Verwendungszwecke des Individualkonsums \(COICOP 2-5-Steller Hierarchie\)](#)

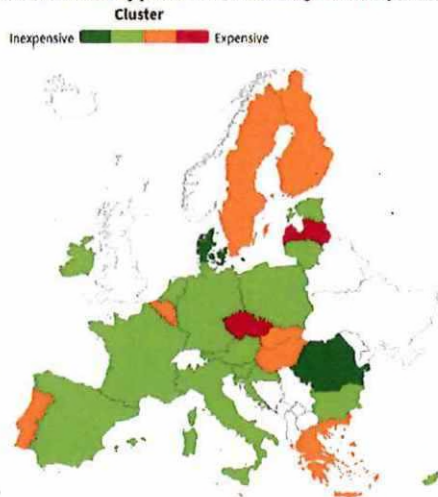
– Öffentliche Version –

Deutschland im EU-Vergleich weiterhin günstig bei Festnetz- und Mobilfunkpreisen

Ebenso attestiert die jüngste Studie für Festnetz- und Mobilfunkpreise der Europäischen Kommission², die im Oktober 2025 veröffentlicht wurde, Deutschland erneut das Prädikat „relativ günstig“ und siedelt die Preise im europäischen Vergleich im Mittelfeld an.

Gleichzeitig wird erneut ein genereller Preisverfall pro GB in Europa festgestellt:

Figure 6 – Major clusters of countries by price level over all usage baskets (mobile broadband)



Source: empirica • produced for the European Commission
Created with Flourish

Quelle: „Mobile and Fixed Broadband Prices in Europe 2023“ der Europäischen Kommission

ARPU-Entwicklung

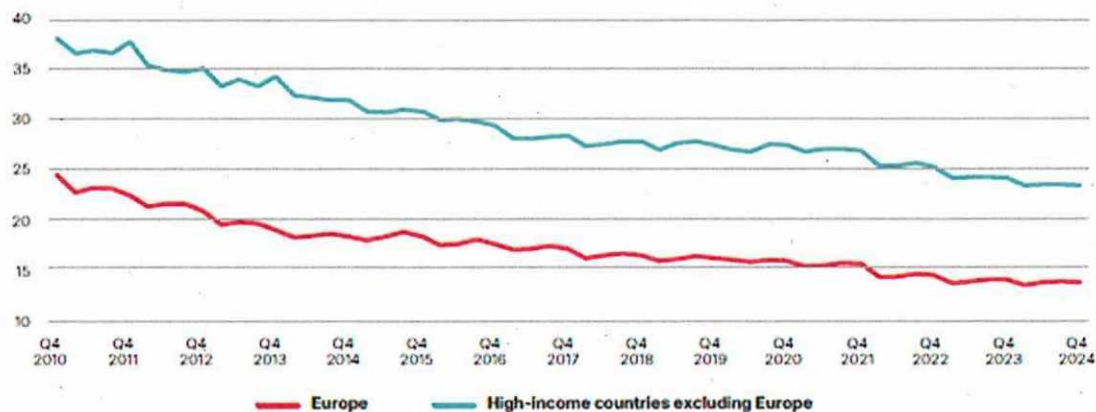
Auch die Entwicklung des ARPU (Average Revenue per User) in Europa zeigt einen klaren Trend nach unten und liegt weit unter dem von anderen Regionen mit hohem Einkommen:

² [Mobile and fixed broadband price in Europe in 2023: Insights into the European Broadband Market | Shaping Europe's digital future](#)

Figure 5a

ARPU in Europe and other high-income countries

USD, 2015 prices



Note: Other high-income countries are based on World Bank income classifications. They include Australia, Canada, Japan, South Korea, New Zealand, Singapore, the US and the GCC states. The chart shows average ARPU.

Source: GSMA Intelligence

Quelle: GSMA Spectrum Pricing and Renewals in Europe Seite 20

Diese Entwicklung ist auch dediziert in Deutschland zu beobachten und zeigt den zunehmenden Preisverfall im Mobilfunkmarkt, der es für Netzbetreiber immer schwieriger macht, kostendeckend zu arbeiten und ausreichende Investitionen in das Mobilfunknetz zu tätigen:



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Quartalszahlenveröffentlichungen der Mobilfunkanbieter

Bedeutung Bündelprodukte

Bündelprodukte machen bei Vodafone weiterhin einen [REDACTED] Produktanteil aus. Im August 2023 hatten ca. [REDACTED] Kunden Bündelprodukte, im April 2025 ca. [REDACTED] Kunden und derzeit ca. [REDACTED] Kunden, was ca. [REDACTED] Prozent [REDACTED] ausmacht.

Stellungnahme frequenzregulatorische Aspekte im weiteren Vorgehen zu BK1-25/001

Zwischenergebnis

Bereits mit Blick auf den Endkundenmarkt sieht Vodafone damit keinerlei Notwendigkeit weiterer regulatorischer Eingriffe in den Markt, sondern erachtet einen solchen vielmehr als wettbewerbsverzerrend.

Wettbewerb im Großhandelsmarkt

Intensiver Wettbewerb besteht weiterhin auch im Großhandelsmarkt.

Zunächst zeigen die Marktanteile von MVNOs und Service Providern im europäischen Vergleich erneut, dass besonders in Deutschland ein großer Anteil des Service Revenue auf gerade diese Anbieter entfällt, was ein Zeichen für funktionierenden Wettbewerb ist. Dabei macht es keinen Unterschied, ob es sich um EU-Märkte mit 3 oder 4 voll- oder teilentegrierten Mobilfunknetzbetreibern handelt. In keinem Vergleichsmarkt in Europa haben Diensteanbieter einen so hohen Marktanteil, wie in Deutschland mit derzeit ca. 14 Prozent (exkl. 1&1).

Zudem gibt es im Bereich MVNO neue Markteintritte. [REDACTED]

Insgesamt bleibt die Marktstruktur dynamisch und offen für zusätzliche Akteure. Ein weiteres aktuelles Beispiel hierfür ist die Übernahme von Mobilzone Germany durch Freenet (verkündet 10/2025, laut Fachpresse abgeschlossen in 01/26). Mit dieser Akquisition sichert sich Freenet den Zugang zu etablierten Marken wie Sparhandy, Deinhandy und Handystar.

Solche Entwicklungen verdeutlichen die Attraktivität des Marktes für Investitionen und neue Geschäftsmodelle. Gleichzeitig führt der große Marktanteil der MVNOs und Service Provider in Deutschland dazu, dass der Preiswettbewerb weiter zunimmt (siehe oben). Diese Faktoren sprechen gegen das Vorliegen struktureller Markthemmnisse und für funktionierenden Wettbewerb. Folglich lässt sich auch in diesem Kontext keine Notwendigkeit eines tiefgreifenderen regulatorischen Eingriffes in den Markt über eine weiterführende Diensteanbieterregelung argumentieren.

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?

Die Verhandlungen werden weiterhin sehr intensiv geführt mit klaren Vorstellungen der MVNOs und Diensteanbietern zu Produkten und Preiskonditionen. Es ist Vodafone's Ziel, mit den Verhandlungspartnern fair und transparent zu verhandeln und zu für beide Seiten kommerziell tragfähigen Lösungen zu kommen. Die Anrufung der Bundesnetzagentur ist für die Diensteanbieter ein Hebel, um ihre Verhandlungspositionen weiter zu stärken. Vodafone beurteilt die Leitplanken daher weiterhin kritisch.

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?

Aus Sicht von Vodafone gibt es keine relevanten neuen Erfahrungen und Sachverhalte, die in der Präsidentenkammerentscheidung 2025 noch nicht berücksichtigt sind. Das National Roaming befindet sich im operativen Betrieb und [REDACTED]

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

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,
- Ziffer III.4.15 Diensteanbieterregelung,
- Ziffer III.4.16 Mitnutzung,
- Ziffer III.4.17 Roaming und Infrastruktur Sharing?

Zunächst bekräftigt Vodafone, dass diese Fragen an dem klaren und aus Vodafone Sicht einzig maßgeblichen Fokus auf den Aspekt von Verpflichtungen gegenüber Diensteanbietern nichts ändern können. Änderungen in diesen Bereichen sind darüber hinaus nicht entscheidungsrelevant, da bereits keine Änderung beim Verhandlungsgebot der Präsidentenkammerentscheidung 2018 begründbar ist und es auf Änderungen bei anderen Aspekten der Präsidentenkammerentscheidung 2018 damit nicht ankommt.

Sofern die Bundesnetzagentur dies anders beurteilt, weist Vodafone darauf hin, dass jedwede im Nachhinein erfolgende inhaltliche Änderung der Rahmenbedingungen, die der Durchführung und dem Ergebnis der Auktion 2019 zugrunde liegen, von Vodafone als ungerechtfertigt und als unzulässigen Eingriff in das abgeschlossene Marktgeschehen angesehen werden. Dies gilt insbesondere für alle Festlegungen, die Auswirkung auf die Bewertung der Frequenznutzungsrechte durch die Auktionsteilnehmer hatten und damit das Bietgeschehen und das Auktionsergebnis beeinflussten. Dies gilt insbesondere für die nachfolgenden, nicht abschließenden Beispiele, die im Rahmen der Konsultation BK1-25-001 von interessierter Seite vorgebracht werden könnten:

Stellungnahme frequenzregulatorische Aspekte im weiteren Vorgehen zu BK1-25/001

1. Zum Zeitpunkt der Präsidentenkammerentscheidung 2018 war die spätere Zuweisung und kommende Nutzung des Frequenzbereichs 1.900 MHz - 1.910 MHz für Funkanwendungen der Bahnen im Rahmen des Aufbaus des zukünftigen Bahnfunknetzes **FRMCS** nicht bekannt. Dieser Sachverhalt konnte daher auch nicht bei der Bewertung der Frequenznutzungsrechte im Frequenzbereich 2,0 GHz und im Bieterwettbewerb während der Auktion berücksichtigt werden. In den Konsultationen zu den diesbezüglichen Änderungen des Frequenzplans hat Vodafone jedoch konsequent und nachdrücklich darauf hingewiesen, dass bei einer Zuteilung des Frequenzbereichs 1.900 MHz - 1.910 MHz an den Bahnfunk sicherzustellen ist, dass bestehende andere Frequenznutzungen nicht beeinträchtigt werden. Vodafone verfügt mit dem Frequenzbereich 1.920 MHz - 1.940 MHz – sowie im Übrigen mit dem Frequenzbereich 1855 MHz - 1880 MHz aus der Auktion 2015 – über Zuteilungen, die in der Nachbarschaft des Frequenzbereichs für Funkanwendungen der Eisenbahnen liegen. Da die Bundesnetzagentur den Frequenzbereich 1.900 MHz - 1.910 MHz im Frequenzplan zwischenzeitlich dem Bahnfunk zugewiesen hat, sind Störwirkungen des FRMCS-Netzbetriebs auf den öffentlichen Mobilfunk nicht ausgeschlossen. Aus Sicht von Vodafone wäre jedwede Aufnahme von Schutzbestimmungen zugunsten des Bahnfunks in den Zuteilungen eine beträchtliche nachträgliche Änderung von Bedingungen, die der Durchführung und dem Ergebnis der Auktion 2019 zugrunde liegen. Dies gilt zumal vor dem Hintergrund, dass sämtliche Blöcke im Frequenzbereich 2,0 GHz 2019 abstrakt versteigert wurden und somit von der Bundesnetzagentur mit Blick auf die Lage im Spektrum als gleichwertig eingestuft wurden. Tatsächlich wäre diese Gleichwertigkeit im Fall einer nachträglichen Aufnahme von Schutzbestimmungen zugunsten des Bahnfunks nicht mehr gegeben, so dass zumindest die unteren Frequenzblöcke, die aktuell Vodafone zugeteilt sind, konkret hätten versteigert werden müssen. Eine Änderung der Frequenzzuteilungen des Drahtlosen Netzzugangs im Frequenzbereich 2,0 GHz zugunsten des Bahnfunks im Verfahren BK1-25/001 ist daher unzulässig.
2. In der Präsidentenkammerentscheidung 2018 und in der Anlage 2 zu der Zuteilung [REDACTED] an Vodafone über den Frequenzbereich 3.400 MHz - 3.490 MHz führt die Bundesnetzagentur für den Frequenzbereich 3.400 – 3.600 MHz aus, dass dort keine Widmung im Rahmen der Frequenzzuweisung für den „**Festen Funkdienst über Satelliten** (Richtung Weltraum – Erde) vorhanden sei. Mit Blick hierauf sei der Empfang von Satellitenfunkübertragungen im Frequenzbereich 3.400 MHz - 3.600 MHz grundsätzlich möglich, ein Anspruch auf störungsfreien Empfang bestände jedoch nicht. Mit Blick auf bestehende **Erdfunkstellen** gehe die Bundesnetzagentur zur Vermeidung schädlicher Störungen davon aus, dass im Rahmen des Netzaufbaus ein Zusammenwirken zwischen den Betreibern der Erdfunkstellen und dem Zuteilungsinhaber des Drahtlosen Netzzugangs erfolge. Für den Fall von schädlichen Störungen des Empfangs von Erdfunkstellen im Frequenzbereich 3.400 MHz - 3.600 MHz werde sich die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Aspekte für eine verträgliche Lösung einsetzen. [REDACTED]

Dies geschah auch mit Blick und im Vertrauen darauf, dass Betreiber von Erdfunkstellen in diesem Bereich keinen Schutz gegenüber dem Drahtlosen Netzzugang beanspruchen können. Vodafone musste jedoch feststellen, dass im Fall von Störungen der nicht-geschützten Erdfunkstellen in diesem Bereich durch Basisstationen von Vodafone der Einsatz der Bundesnetzagentur für eine verträgliche Lösung und die Abwägung der Rechtsgüter stets zugunsten der (staatlichen) Betreiber der Erdfunkstellen erfolgte. Aus Sicht von Vodafone und mit Blick auf die Interessen der Bevölkerung an einer Versorgung mit breitbandigem Mobilfunk auf Basis der 5G-Technologie ist das kein zufriedenstellendes Ergebnis. Hinsichtlich des Verfahrens BK1-25/001 bedeutet dies, dass eine Verschärfung der Frequenznutzungsbedingungen des Drahtlosen Netzzugangs im Bereich 3.400 MHz - 3.600 MHz zugunsten der Erdfunkstellen im Festen Funkdienst über Satelliten eine beträchtliche nachträgliche Änderung von Bedingungen wäre, die der Durchführung und dem Ergebnis der Auktion 2019 zugrunde lagen. Eine solche Verschärfung wäre daher unzulässig. Hierbei hat es aus Sicht von Vodafone auch keine Relevanz, ob es sich bei den Erdfunkstellen um Funknutzungen des militärischen Bedarfsträgers oder von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben handelt. Im Einzelfall ist der jeweilige Sachverhalt im aktuell gegebenen Regelungsrahmen zu bewerten und Vodafone bei einer Entscheidung zugunsten des Betreibers der Erdfunkstellen im Gegenzug angemessen zu entschädigen.

3. Eine Änderung der Befristung von Nutzungsrechten im Zuge des Verfahrens BK1-25/001 bedeutete ebenfalls eine beträchtliche nachträgliche Änderung von Bedingungen, die der Durchführung und dem Ergebnis der Auktion 2019 zugrunde liegen, und wäre daher unzulässig.

Änderungen der Frequenznutzungsbestimmungen der PKE III 2018 können allenfalls **deklaratorischer, klarstellender Natur** sein oder **redaktionelle Streichungen** obsoleter Festlegungen beinhalten. Dies sind nach Auffassung von Vodafone folgende Punkte:

Zu Ziffer III.4.1. Frequenznutzungsbestimmungen

Die Präsidentenkammerentscheidung 2018 sowie deren Anlage 2 (Frequenzbereich 2 GHz) bzw. Anlage 3 (Frequenzbereich 3.400 – 3.700 MHz) legen Frequenznutzungsbestimmungen fest, die eine Reihe von Schutzanforderungen umfassen. Die Erwägungen zu den einzelnen Bestimmungen werden in der Begründung zur Präsidentenkammerentscheidung 2018 näher ausgeführt. Die Frequenznutzungsbestimmungen sind Bestandteil der Frequenzzuteilung.

- *Redaktioneller Anpassungsbedarf mit Bezug zu der Zuteilung im Frequenzbereich 2,0 GHz*

Die Frequenzzuteilung im Frequenzbereich 2,0 GHz sieht als Nr. 2 des Bescheides die **Verlagerung des im Jahr 2010 zugeteilten Frequenzblocks mit Laufzeit bis zum 31. Dezember 2025** vor. Diese Regelung ist mit Beginn des Jahres 2026 obsolet und kann daher im Zuge

– Öffentliche Version –

des Verfahrens BK1-25/001 in der Zuteilung im Frequenzbereich 2,0 GHz an Vodafone gestrichen werden.

- *Redaktioneller Anpassungsbedarf mit Bezug zu der Zuteilung im Frequenzbereich 3.400 MHz - 3.700 MHz*

Die Frequenzzuteilung [REDACTED] an Vodafone über den Frequenzbereich 3.400 MHz - 3.490 MHz regelt im Abschnitt I. die Berücksichtigung von **Bestandsnutzungen** in diesem Frequenzbereich. Da diese Bestandsnutzungen zwischenzeitlich ausgelaufen sind, sind die entsprechenden Ausführungen sowohl im Tenor der Frequenzzuteilung als auch in deren Begründung obsolet und können daher gestrichen werden.

- *Zu Ziffer III.4.2: Befristung der Nutzungsrechte*

Siehe dazu oben. Eine Änderung der Befristung von Nutzungsrechten wäre unzulässig.

- *Zu Ziffer III.4.3 bis 4.12 Versorgungsverpflichtungen*

Die Versorgungsverpflichtungen gelten als personenbezogene Auflagen, deren Erfüllung in der Regel mit der Gesamtheit der dem verpflichteten Unternehmen jeweils zugeteilten Frequenznutzungsrechten wahrgenommen werden kann. Die Auflagen haben in materieller Hinsicht auch nach ihrer Erfüllung weiterhin Bestand. Vodafone hat die Versorgungsauflagen aus dem Verfahren BK1-17/001 mit Ausnahme spezifischer Sonderfälle außerhalb der rechtlichen und tatsächlichen Einflussosphäre von Vodafone erfüllt. In Bezug auf Vodafone ist eine Wiederaufnahme der Versorgungsauflagen aus dem Verfahren BK1-17/001 im erneuten Frequenzzuteilungsbescheid nicht mehr notwendig, wäre aber auch unschädlich. Aus Gründen eines konsistenten Vorgehens könnten aus Sicht von Vodafone daher inhaltlich unverändert und klarstellend für alle Zuteilungsnehmer die Versorgungsauflagen aus dem Verfahren BK1-17/001 in den Neubescheidungen des Verfahrens BK1-25/001 wieder aufgenommen werden. Diese Auflagen entfalten dann ihre Rechtskraft in Abhängigkeit davon, ob sie bereits erfüllt sind bzw. ob sie durch andere Frequenzzuteilungsbescheide überlagert sind.

- *Zu Ziffer III.4.13: Berichtspflichten*

Die Präsidentenkammerentscheidung 2018 und auch die jeweiligen Frequenzzuteilungsbescheide verpflichten die Frequenzzuteilungsinhaber, auf Verlangen der Bundesnetzagentur über den Stand der Frequenznutzungen und des Netzaufbaus, des Netzausbaus sowie den Ausbauplanungen schriftlich zu berichten. Die Einzelheiten der Berichterstattung wurden nachfolgend im Prüf- und Messkonzept vom 7. Juli 2021 sowie in Schreiben an die verpflichteten Unternehmen konkretisiert.

Im Lauf der einzelnen Frequenzvergabeverfahren seit der Liberalisierung des Mobilfunkmarktes hat die Bundesnetzagentur die Versorgungsauflagen stetig ausgeweitet und zugleich zunehmend differenziert. Aus Sicht der verpflichteten Unternehmen bedeutet die stetige Aus-

– Öffentliche Version –

weitung und Differenzierung der Berichtspflichten einen nicht unerheblichen Umfang an Personal und Ressourcen. Die bisherigen Erfahrungen mit den spezifischen Versorgungsaufgaben haben gezeigt, dass insbesondere diejenigen Mitarbeiter von zusätzlichen Dokumentations- und Berichtspflichten betroffen sein werden, die in der Fläche mit der Betreuung der Akquise-, Genehmigungs- und Bautätigkeiten betraut sind. Schlussendlich wird Zeit, die in den Fortschritt der Netzausbaumaßnahmen investiert werden könnte, für bürokratische Berichtspflichten aufgewendet.

Da die Regelung zu den Berichtspflichten in der Präsidentenkammerentscheidung 2018 und den hierauf beruhenden Frequenzzuteilungsbescheiden in ihrer Aussage jedoch eher allgemein ist und der Grund für die bemängelten bürokratischen Lasten in den Detailregelungen der nachgelagerten Verfügungen liegt, kann der bestehende Text unverändert bleiben. Auf keinen Fall darf die Regelung jedoch um Berichtspflichten zum Sachstand von Verhandlungen und Vertragsabschlüssen mit Diensteanbietern und MVNO erweitert werden. Hierzu besteht weder Anlass noch Notwendigkeit.

- *Zu Ziffer III.4.15 Diensteanbieterregelung*

Einer weiterführenden Diensteanbieterregelung bedarf es wie in den Antworten zu Fragenkomplex 2 gezeigt nicht. Das derzeit bestehende Verhandlungsgebot funktioniert und wurde mit der Präsidentenkammerentscheidung 2025 nun um Leitplanken erweitert. Diese Mechanismen – soweit überhaupt noch notwendig – reichen auf jeden Fall aus, um für MVNOs und Service Providern Zugang zu Mobilfunkkapazitäten sicherzustellen.

- *Zu Ziffer III.4.16 Mitnutzung*

Die Präsidentenkammerentscheidung 2018 und auch die jeweiligen Frequenzzuteilungsbescheide verpflichten die Frequenzzuteilungsinhaber, mit geeigneten Interessenten über die lokale oder regionale Überlassung von Spektrum im Bereich 3.400 - 3.700 MHz diskriminierungsfrei zu verhandeln.

Diese Regelung, die in der Zuteilung der Frequenzen im Bereich 2,0 GHz an sich bereits falsch verortet ist, hat nach Ansicht von Vodafone zwar keine praktische Relevanz entwickelt, es erscheint aber unschädlich, die Regelung unverändert beizubehalten.

- *Zu Ziffer III.4.17 Roaming und Infrastruktur Sharing*

Die Präsidentenkammerentscheidung 2018 und auch die jeweiligen Frequenzzuteilungsbescheide verpflichten die Frequenzzuteilungsinhaber, auf Anfrage anderer bundesweiter Zuteilungsinhaber unter Beachtung des Telekommunikations- und Kartellrechts über die Mitnutzung bestehender bundesweiter Netze (sog. Roaming) sowie über Infrastruktur-Sharing diskriminierungsfrei zu verhandeln. Diese Regelung hat in der Praxis zum Beispiel im Rahmen von White-Spot-Kooperationen Relevanz entwickelt und kann aus Sicht von Vodafone unverändert beibehalten werden.

– Öffentliche Version –

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

Im Rahmen des Verfahrens zur Neubescheidung der aus der Auktion 2019 resultierenden Frequenzzuteilungen sollte die Bundesnetzagentur wie oben ausführlich dargestellt auf jede nachträgliche Änderung der Rahmenbedingungen und Festlegungen, die der Durchführung und dem Ergebnis der Auktion 2019 zugrunde liegen, verzichten.

Da es keinen Anlass für eine Verschärfung des Verhandlungsgebots aus der Präsidentenkammerentscheidung 2018 gibt und auch sonstige Anlässe nicht bestehen, erübrigt deshalb bereits jede Notwendigkeit für die Durchführung eines Auktionsverfahrens. Eine Diskussion über mögliche Ausgestaltungen von Auktionsregeln erübrigt sich damit.

Insofern die Bundesnetzagentur entgegen der Auffassung von Vodafone dennoch Änderungen der Rahmenbedingungen und Festlegungen für erforderlich halten sollte, wären diese auf jeden Fall im Rahmen eines vollständig neu aufgesetzten Vergabeverfahrens nach Durchlauf der gebotenen Konsultationsverfahren festzulegen.

Vor diesem Hintergrund greift die Frage 3.2 mit ihrem ausschließlichen Bezug auf die Entscheidung über die Auktionsregeln (Präsidentenkammerentscheidung 2018 Teil IV) zu kurz. Vielmehr sind in diesem – von Vodafone nicht unterstützten Szenario – sämtliche notwendigen Entscheidungen der Präsidentenkammer, d.h. die Teil I - IV zu durchlaufen und somit auch zu konsultieren. Hierbei ist es aus Sicht von Vodafone nicht ausgeschlossen, dass die Diskussion zu dem Ergebnis kommt, dass eine Auktion nicht das bestgeeignete Zuteilungsverfahren ist. Insofern ist eine Diskussion über mögliche Ausgestaltungen von Auktionsregeln zumindest verfrüht und ggf. auch ohne Relevanz.

Hiervon unbeschadet legen die Erfahrungen mit den früheren Auktionen der Bundesnetzagentur – insbesondere der Auktion 2019 – es in Anbetracht der Langwierigkeit der Verfahren nahe, in diesem Szenario Änderungen im Regelwerk zu erwägen, die eine signifikante Verkürzung der Verfahrensdauer unter Beachtung der Effizienzaspekte von Auktionen bewirken (z.B. Clock-Auction-Ansätze). Darüber hinaus sollten die Auktionen nicht mehr als Präsenzauktionen durchgeführt werden.

4. Fragen zur Verfahrensgestaltung

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?

Die Bundesnetzagentur zeigt hinsichtlich des weiteren Vorgehens zwei alternative Handlungsoptionen auf. Die Handlungsoption 1 ist demnach ein Verzicht auf eine erneute Auktion, weil Änderungen im Zuge der Neubescheidung entweder – Unteralternative 1 – nicht wesentlich sind

– Öffentliche Version –

oder aber – Unteralternative 2 – Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden können. Die Handlungsoption 2 besteht hingegen in der Durchführung einer Auktion, wenn die Änderungen im Zuge der Neubescheidung so wesentlich sind, dass die Allokations- und Preisfindungsfunktion der vergangenen Auktion gestört ist.

Vodafone spricht sich aus den in dieser Stellungnahme aufgeführten Gründen für Handlungskomplex 1 aus und dies in der Untervariante 1 einer inhaltlich unveränderten Neubescheidung und damit einen Verzicht auf eine komplexe und folgenreiche Neuvergabe.

Denn die von Vodafone bei der Antwort auf Fragenkomplex 3 aufgezeigten Änderungsmöglichkeiten wären deklaratorisch oder redaktionell und damit nicht-wesentlich. Ihre Umsetzung fiel daher auf jeden Fall in den Bereich der Handlungsoption 1, Untervariante 1.

Jedwede – hier nicht angezeigte - Verschärfung der bestehenden Verhandlungspflicht mit Diensteanbietern bzw. MVNO hingegen wäre als eine wesentliche Änderung der Frequenznutzungsbestimmungen anzusehen, so dass in einem solchen Fall die Handlungsoption 2 einschlägig wäre.

Vodafone erachtet im Rahmen der von der Bundesnetzagentur aufgezeigten Handlungsoption 1 die Einbeziehung der Unteralternative 2 („Ausgleichsmaßnahmen“) als kritisch, die zudem als gleichwertig mit der Unteralternative 1 eingestuft wird. Unteralternative 2 eröffnet jedoch die Möglichkeit, selbst wesentliche Änderungen – wie zum Beispiel eine Verschärfung der Diensteanbieterregulierung – unter Vermeidung eines eigentlich gebotenen Auktionsverfahren vorzunehmen. Im Vorhinein ist jedoch nicht einzuschätzen, welcher Art diese Ausgleichsmaßnahmen sein sollen, welche Gruppen insgesamt in welcher Weise einzubeziehen sind und wie die Vor- und Nachteile der einzelnen Gruppen bzw. genau genommen sogar Unternehmen zu bewerten sind.

Schlussendlich zielt ein solcher Ansatz darauf, durch Interessenausgleich im Zuge von Verhandlungen zwischen allen Beteiligten ein Ergebnis herbeizuführen, das dem Resultat der in Handlungsoption 1 vermiedenen Auktion möglichst nahekommt. Ein solcher Ansatz wäre zweifelhaft mit Blick auf das Ergebnis und kaum zielführend im Vergleich zu einer Vergabe, insbesondere dann nicht, wenn das Verfahren aufgrund unvereinbarer Vorstellungen der Beteiligten abgebrochen und stattdessen doch zum Beispiel eine Auktion durchgeführt werden muss. Aus Sicht von Vodafone ist daher in Handlungsoption 1 die Unteralternative 2 ersatzlos zu streichen.

Frage 4.2: Gibt es weitere Handlungsoptionen?

Nach Ansicht von Vodafone ist bei den von der Bundesnetzagentur aufgezeigten Handlungsoptionen auffällig, dass alle Optionen von geänderten Frequenznutzungsbestimmungen im Zuge der Neubescheidung ausgehen. Eine dritte Handlungsoption – nämlich die Neubescheidung ohne Änderung der Frequenznutzungsbedingungen – scheint die Bundesnetzagentur hingegen nicht in Betracht zu ziehen. Eine solche Option ist aus Sicht von Vodafone aber durchaus ableitbar und sollte daher auch erörtert werden.

Vodafone sieht in Zusammenfassung der Fragen 4.1 und 4.2 somit folgende Handlungsoptionen:

- Handlungsoption 1: Verzicht auf eine erneute Auktion, da die Änderungen im Zuge der Neubescheidung nicht wesentlich sind [*Anm. Untervariante 2 wird ersatzlos gestrichen*]
- Handlungsoption 2: Durchführung einer Auktion [*oder einer anderen Art der Zuteilung*], da die Änderungen im Zuge der Neubescheidung wesentlich sind und die Allokations- und Preisfindungsfunktion der vergangenen Auktion daher gestört ist
- Handlungsoption 3: Neubescheidung ohne jegliche Änderung der Frequenznutzungsbedingungen

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

Die Präsidentenkammerentscheidung 2025 umfasst im Handlungskomplex 2 eine Entschließung zur Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens zu einem späteren Zeitpunkt. Demnach könnte unter dem Vorbehalt bestehender Knappheit oder sich abzeichnenden Änderungen im (EU) Rechtsrahmen das Spektrum aus den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz für die Zeit nach Auslaufen der Verlängerung bedarfsgerecht zusammen mit den übrigen im Jahre 2033 auslaufenden Nutzungsrechten aus den Bereichen 700 MHz, 900 MHz, 1.500 MHz und 1.800 MHz sowie weiteren verfügbar werdenden Nutzungsrechten zur Verfügung gestellt werden. Ziel ist es, nach ständiger Verwaltungspraxis rechtzeitig vor Auslaufen der Befristung ein entsprechendes Verfahren durchzuführen.

Nach Auffassung von Vodafone enthält die Entschließung der Präsidentenkammerentscheidung 2025 zum Handlungskomplex 2 des Verfahrens BK1-22/001 Aspekte, die mit Blick auf das laufende Verfahren BK1-25/001 betrachtet werden sollten.

- Das im Handlungskomplex 2 des Verfahrens BK1-22/001 avisierte umfassende Vergabeverfahren steht unter dem Vorbehalt bestehender Knappheit und sich bereits in Artikel 24ff des Entwurfs eines Digital Network Acts abzeichnenden Änderungen des Rechtsrahmens (unbefristete Zuteilungen bzw. Automatische Verlängerungen als Grundprinzipien).
- Im Rahmen des kommenden Verfahrens (BK1-22/001) sind somit sämtliche notwendigen Entscheidungen der Präsidentenkammer (PKE I + II, sowie bei Vorliegen von Knappheit III + IV) durchzuführen. Sollte die Bundesnetzagentur – entgegen dem Vortrag von Vodafone – im Rahmen des Verfahrens BK1-25/001 zu dem Ergebnis kommen, dass erneut ein Zuteilungsverfahren für die 2019 vergebenen Frequenzen durchzuführen ist, wäre nach Auffassung von Vodafone das Verfahren vollumfassend aufzusetzen und – soweit nach gel-



– Öffentliche Version –

tendem Rechtsrahmen noch angezeigt - auch das Vorliegen von Knappheit erneut zu prüfen. Demnach hätte die Bundesnetzagentur in kurzer Zeit aufeinander folgend und vermutlich sogar zeitlich überlappend zwei Mal den gesamten Kanon der PKE I – IV durchzuführen.

- Zur Vermeidung einer solchen Doppelung der Verfahren würde es sich dann anbieten, die beiden Verfahren – insofern die Bundesnetzagentur - entgegen dem Vortrag von Vodafone - zu dem Ergebnis kommen sollte, dass erneut ein Zuteilungsverfahren für die 2019 vergebenen Frequenzen durchzuführen ist – zusammenzuführen. Dies würde durch die zeitliche Nähe der Verfahren ermöglicht und auch nahegelegt.

Vor diesem Hintergrund sprächen aus Sicht von Vodafone auch verfahrensökonomische Gründe dafür, das Verfahren BK1-25/001 zügig mit einer Neubescheidung der Frequenznutzungsrechte unter ausschließlicher Vornahme der gebotenen nicht-wesentlichen Änderungen der Frequenznutzungsbedingungen abzuschließen.