

Hengeler Mueller • Behrenstraße 42 • 10117 Berlin

Bundesnetzagentur
- Referat 212 -
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Per E-Mail: referat212@bnetza.de

Prof. Dr. Wolfgang Spoerr
Partner

Dr. Thomas Ruthemeyer
Counsel

Djouhar Chader
Associate

Direktwahl
Direct Number
+49 30 20374-242

E-Mail des Absenders
Sender's E-mail
wolfgang.spoerr@hengeler.com
thomas.ruthemeyer@hengeler.com

Behrenstraße 42
10117 Berlin
Telefon +49 30 20374-0
Telefax +49 30 20374-333
www.hengeler.com

Berlin, 12. Januar 2026

Frequenzvergabe 2018: Anhörung zu frequenzregulatorischen Aspekten beim weiteren Verfahren zur 5G-Vergabe (BK1-25/001) | Stellungnahme freenet AG u.a.

Sehr geehrte Damen und Herren,

namens der freenet AG und freenet DLS GmbH ("**freenet**") danken wir für die Gelegenheit, zur Anhörung der Bundesnetzagentur über das weitere Verfahren bei der 5G-Vergabe 2018 Stellung zu nehmen.

I. Gebotene Entscheidung über die offenen Anträge freenets nach dem Urteil des VG Köln

1. Die Ausgangslage: Offene Anträge freenets aus dem Verfahren BK 1-17/001

- 1 freenet ist Inhaber eines vollstreckungsfähigen Urteils, wonach die Bundesnetzagentur über die Anträge freenets zu der Entscheidung BK 1-17/001 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu entscheiden muss.
- 2 Diese Anträge lauten wie folgt (vgl. Blatt 013511 des 5G-Verwaltungsvorgangs); die ergänzenden Hilfsanträge geben wir nicht wieder:

1. Der Frequenzzuteilungsinhaber hat sicherzustellen, dass Anbieter von Telekommunikationsdiensten zur Vermarktung an eigene Endkunden oder zum Weiterverkauf
 - a. alle Telekommunikationsdienste und -angebote des Frequenzzuteilungsinhabers im eigenen Namen und auf eigene Rechnung vertreiben können, und
 - b. die Mobilfunknetzkapazitäten und Funkschnittstellen des Frequenzzuteilungsinhabers über eine angemessene Anzahl von Übergabepunkten auf verschiedenen Konzentrationsebenen im Netz des Frequenzzuteilungsinhabers mitnutzen können, um darüber eigene Dienste und Angebote zu vertreiben.
2. Der Frequenzzuteilungsinhaber hat sein Angebot zu angemessenen Bedingungen zu machen und darf Anbieter im Sinne von Ziffer 1 insbesondere nicht unbillig behindern oder gegenüber gleichartigen Anbietern, seinem eigenen Vertrieb oder seinen verbundenen Unternehmen ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln. Eine unbillige Behinderung im Sinne von Satz 1 liegt insbesondere vor, wenn der Frequenzzuteilungsinhaber
 - a. Anbieter im Sinne von Ziffer 1 ausschließlich oder unverhältnismäßig lange an sich bindet,
 - b. die Migration des Endkundenbestandes eines Anbieters im Sinne von Ziffer 1 zu anderen Frequenzzuteilungsinhabern sowie zu Anbietern im Sinne von Ziffer 1 lit. b. oder den Wechsel zwischen den Geschäftsmodellen in Ziffern 1 lit. a. und b. behindert oder untersagt oder den Anbieter im Sinne von Ziffer 1 hierbei nicht im erforderlichen Umfang unterstützt,
 - c. Anbieter im Sinne von Ziffer 1 hinsichtlich ihrer eigenen Preis- und Konditionengestaltung oder hinsichtlich anderer Betätigungsfelder einschränkt,
 - d. Vorleistungskonditionen für Anbieter im Sinne von Ziffer 1 lit. b. vorsieht, die Infrastrukturleistungen einbeziehen, die der Anbieter selbst realisiert und nicht beim Frequenzzuteilungsinhaber in Anspruch nimmt.
3. Auf die Klage freenets hat das Verwaltungsgericht Köln am 26. August 2024 (1 K 8531/18) erkannt, dass die Bundesnetzagentur diese Anträge zu Unrecht abgelehnt hat. Sie wurde dazu verurteilt, unter Aufhebung der Teilentscheidungen III und IV (Aktenzeichen BK 1-17/001) *freeneTs Anträge* unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

- 4 Über Einzelheiten dieser Anträge ist freenet gesprächsbereit. Die Anträge betreffen eine Diensteanbieterverpflichtung. Die Klagen der etablierten Netzbetreiber gegen die Präsidentenkammerentscheidung BK 1-17/001 sind rechtskräftig abgewiesen.

2. Eine Antragsstattgabe ist unverändert geboten

- 5 freenet bietet auf den Endkundenmärkten in eigenem Namen Mobilfunkleistungen an. Hierfür nimmt freenet die Leistungen von Mobilfunk-Netzbetreibern in Anspruch. Grundlage ist eine seit dem Jahr 1994 bestehende Pflicht der Netzbetreiber, diese Vorleistungen anderen Unternehmen zur Verfügung zu stellen (sogenannte Diensteanbieterverpflichtung). Die Auferlegung einer Diensteanbieterverpflichtung ist unverändert geboten:
- 6 Die **Wettbewerbssituation** hat sich gegenüber dem Jahr 2018 weiter verschlechtert. Dazu hat nicht zuletzt die Verlängerungsentscheidung der Bundesnetzagentur aus dem Jahr 2025 beigetragen (BK1-22/001), welche die etablierten Netzbetreiber in erheblichem Umfang privilegiert und das bestehende Oligopol festigt.
- 7 Das **Verhandlungsgebot** hat, obwohl es eine identische Zielrichtung hat wie die Diensteanbieterverpflichtung, seine mangelnde Effektivität vielfach erwiesen. Die Leitplanken aus der Verlängerungsentscheidung 2025 haben bislang keine Verbesserung gebracht. So hat Telefónica laut Mitteilung der spusu Deutschland GmbH (ehemals Multiconnect) vom 7. Januar 2026 trotz des stattgebenden Beschlusses der Bundesnetzagentur im Streitbeilegungsverfahren noch nicht einmal ein neues Angebot unterbreitet.
- 8 Dieser Befund wird von der Monopolkommission im **14. Sektorgutachten** "Telekommunikation 2025: Mit Wettbewerb zum Binnenmarkt!" vom 10. Dezember 2025 bestätigt. Hiernach haben die etablierten Mobilfunknetzbetreiber aufgrund des unzureichenden Wettbewerbs Marktmacht, die sie gegenüber den Diensteanbietern einsetzen können. Es besteht das Risiko, dass Diensteanbieter ohne eigenes Netz aus dem Markt gedrängt werden. Daher schlägt die Monopolkommission "eine Angebotspflicht in Kombination mit einem Diskriminierungsverbot" vor, um den Wettbewerb anzukurbeln.

Monopolkommission, 14. Sektorgutachten, S. 7 f., 85 ff.

- 9 Zudem ist die Bundesnetzagentur mit **Einführung des § 105 TKG** nunmehr zur aktiven Förderung des Wettbewerbs in jeder Frequenzvergabe verpflichtet.

"Gesichtspunkte des Wettbewerbs werden im Rahmen des Ausgestaltungsspielraums der Beklagten voraussichtlich stärker zu berücksichtigen sein. Denn der Gesetzgeber hat nunmehr mit § 105 TKG [...] eine Pflicht der BNetzA zur Förderung des Wettbewerbs und Vermeidung

von Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt bei der Zuteilung, Änderung und Verlängerung von Frequenzen aufgenommen."

Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 26. August 2024 – 1 K 8531/18, juris Rn. 439.

- 10 Zur Aufrechterhaltung des existierenden Wettbewerbs auf Endkundenmärkten ist es unerlässlich, diese bis zur Präsidentenkammerentscheidung BK 1-17/001 bestehende Vorleistungspflicht aufrechtzuerhalten.

3. Es bedarf keiner Aufhebung der Präsidentenkammerentscheidung BK 1-17/001

- 11 Die Anträge freenets lassen sich durch eine **Änderung** umsetzen; einer Aufhebung der Teilentscheidungen III und IV bedarf es dann nicht. Die Bundesnetzagentur weist an verschiedenen Stellen auf die nachträgliche Änderungsmöglichkeit hin.

"Die Frequenznutzungsbestimmungen können nachträglich geändert werden, insbesondere, wenn dies zur Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung (...) erforderlich wird."

Präsidentenkammerentscheidung 2018, BK1- 17/01-001, S. 8; vgl. ferner u.a. S. 39 und Anlage 3, S. 2.

- 12 Die beantragte Diensteanbieterverpflichtung kann daher nachträglich auferlegt werden. Im Vergleich zur Aufhebung der Teilentscheidungen III und IV und die daraus folgende neue Auktion ist eine Änderung das mildere Mittel, da eine Aufhebung und Neuvergabe erhebliche Unsicherheiten für die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung darstellt. Bei der Abwägung ist die "Belastung" der Zuteilungsinhaber mit einer Diensteanbieterverpflichtung geringer zu bewerten als die erheblichen Unsicherheiten zulasten der Endnutzer, die mit einer Neuvergabe einhergehen würden. Sie konnten das Risiko der Streitbefangenheit im Auktionsverfahren einpreisen (Präsidentenkammerentscheidung 2018, Rn. 825).
- 13 Erst recht bedarf es **keiner erneuten Versteigerung**. Zutreffend weisen Sie darauf hin, dass die betroffenen Nutzungsrechte ohne erneute Auktion angepasst werden können (Anhörungsschreiben, S. 6 f). Das ergibt sich, ohne dass es auf die "Wesentlichkeit" der Änderung ankommt, schon aus der prozessualen Lage: Ein schutzwürdiges Vertrauen der Frequenzzuteilungsinhaber in den Bestand der Frequenzzuteilungsbescheide konnte nicht entstehen, weil die Klagen gegen die Präsidentenkammerentscheidung 2018 bereits im Zeitpunkt ihres Erlasses rechtshängig waren. Die Zuteilungsbescheide waren also von Anfang an streitbefangen und dies war den Zuteilungsinhabern von Beginn an bekannt. Eine Neuvergabe wäre auch mit erheblichen Unsicherheiten für die Stellung des Neueinsteigers 1&1 verbunden, da der Neueinsteiger in einer Auktion von den etablierten Netzbetreibern ausgestochen werden könnte. Die etablierten Netzbetreiber haben im Vergabeverfahren 2025 teils ein großes Interesse am Scheitern der 1&1 gezeigt und dahingehend lobbyiert. Eine Benachteiligung des Neueinsteigers könnte

erhebliche Auswirkungen auf mindestens 10 Millionen Endkunden und den Infrastruktur- sowie Vorleistungswettbewerb haben. Aufgrund der vergangenen Auktion ist bekannt, welche Frequenzbereiche zu welchen Kosten von 1&1 ersteigert wurden und für den Netzausbau relevant sind. Die Ziele einer Auktion – Schaffung von kompetitiven Marktstrukturen und "breite Streuung" der verfügbaren Frequenzblöcke (Präsidentenkammerentscheidung 2018, Rn. 706) – können daher bei einer erneuten Auktion in der bewährten offenen aufsteigenden simultanen Mehrroundenauktion nicht erreicht werden. Auch die Verlängerungsentscheidung 2025 wäre unmittelbar betroffen und würde zu weiteren Unsicherheiten nicht nur für den Neueinsteiger führen.

- 14 Dieses Vorgehen – Umsetzung der Anträge freenets durch eine Änderung der Präsidentenkammerentscheidung 2018 – entspricht dem Urteil des Verwaltungsgerichts. Es hat die Teilentscheidungen nicht selbst aufgehoben, sondern die Bundesnetzagentur zu deren Aufhebung nach Maßgabe der *Anträge freenets* verpflichtet. Es sind – wie im Anhörungsschreiben zutreffend festgestellt wird – "*die Anträge der Klägerinnen*" auf Erlass einer Diensteanbieterverpflichtung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden. Nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO besteht der Anspruch auf Neubescheidung allein in Bezug auf die streitgegenständlichen Anträge.
- 15 Zudem werden die Ergebnisse der Frequenzallokation nur unwesentlich berührt.
- 16 Eine Diensteanbieterverpflichtung betrifft nicht die Verteilungsfrage zwischen Netzbetreibern. Sie ist im Übrigen durch das bereits geltende Verhandlungsgebot vorgezeichnet und effektuiert nur dessen Wertungen. Damit besteht kein Anlass, die Verteilungsfrage im Hinblick auf die Frequenzen neu aufzuwerfen. Die Auktionsergebnisse können Bestand haben.
- 17 Auch materiell ist die Auferlegung einer Vorleistungspflicht geboten. Die Präsidentenkammer hat dies der Sache nach selbst anerkannt, indem sie eine Verhandlungspflicht auferlegt und hierzu sogar ergänzende Leitlinien erlassen hat.
- 18 Damit bedarf es insbesondere keiner Neubewertung der Ausbauauflagen, wenn den Anträgen freenets entsprochen und freenet durch den Erlass einer Diensteanbieterverpflichtung klaglos gestellt wird. Gegenüber den Frequenzinhabern ist die Entscheidung der Präsidentenkammer aus dem Jahr 2018 bestandskräftig. Deren Klagen sind rechtskräftig abgewiesen worden. Laut Anhörungsschreiben ist lediglich eine Klage der 1&1 AG noch anhängig. Damit sind auch die Ausbauauflagen gegenüber den Frequenzinhabern rechtskräftig.
- 19 Auf die Belange weiterer interessierter Kreise kommt es nicht an. Deren Belange sind auch nicht abzuwägen und in das weitere Verfahren einzubeziehen, da Gegenstand der Neubescheidung allein die offenen Anträge freenets (und der EWE TEL GmbH) sind.

II. Hilfsweise: Überlegungen zur Rechtslage, falls die Bundesnetzagentur den offenen Anträgen freenets nicht stattgibt

- 20 Falls die Bundesnetzagentur nicht – wie geboten – den Anträgen freenets (und der EWE TEL GmbH) abhilft, entstünde eine Situation, die einer geordneten Frequenzallokation widerspricht. Da die Bundesnetzagentur in Aussicht stellt, hinsichtlich der Erwägungen zu den konkreten Frequenznutzungsbestimmungen *"in einem nächsten Schritt vertieft [zu] konsultieren"*, nehmen wir dazu nur überschlägig Stellung:

1. Aufhebung der Teilentscheidungen III und IV

- 21 Das Verwaltungsgericht Köln hat die Bundesnetzagentur zur Aufhebung der Teilentscheidungen III und IV verpflichtet. Bei einer Aufhebung der beiden Teilentscheidungen würde eine präzisierte Diensteanbieterverpflichtung aufzuerlegen sein. Für diesen Fall kündigen wir folgende – über die ursprünglich gestellten Anträge aus dem 5G-Konsultationsverfahren (Blatt 013511 des 5G-Verwaltungsvorgangs) hinausgehenden – **Anträge** an:

1. Der Frequenzzuteilungsinhaber ist verpflichtet,
 - a. geeignete Diensteanbieter zuzulassen. Die Auswahl und Zulassung der Diensteanbieter hat nach sachlichen Kriterien unter Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit zu erfolgen;
 - b. Diensteanbieter weder exklusiv noch unverhältnismäßig lange an sich zu binden noch sonst hinsichtlich ihrer eigenen Preis- und Konditionsgestaltung oder hinsichtlich anderer Betätigungsfelder einzuschränken.
2. Der Frequenzzuteilungsinhaber hat sicherzustellen, dass Anbieter von Telekommunikationsdiensten zur Vermarktung an eigene Endkunden oder zum Weiterverkauf alle Telekommunikationsdienste und -angebote des Frequenzzuteilungsinhabers im eigenen Namen und auf eigene Rechnung vertreiben sowie Zusatzdienste im Rahmen der Lizenz entwickeln und ihren Teilnehmern anbieten können. Dabei ist durch den Frequenzzuteilungsinhaber zu gewährleisten, dass Diensteanbieter keinen Veräußerungsbeschränkungen (z.B. hinsichtlich bestimmter Kundengruppen, Produkten etc.) unterliegen, und es auch sonst zu keinen Beschränkungen kommt, die zu einem Wettbewerbs- oder Wechselhindernis führen könnten.
3. Der Frequenzzuteilungsinhaber ist verpflichtet, die Leistungsentgelte und Geschäftsbedingungen im Verhältnis zu Diensteanbietern so zu gestalten, dass der Anbieterwechsel zwischen den

Telekommunikationsanbietern nicht unverhältnismäßig erschwert wird und die Leistungsentgelte und Geschäftsbedingungen gegenüber der BNetzA offenzulegen. Das Entgelt für Telekommunikationsleistungen muss dem Diensteanbieter auskömmliche Erträge belassen, insbesondere kostenorientiert, angemessen und diskriminierungsfrei sein, und darf nicht von diskretionären Komponenten (Vertriebsbonus, Zielvereinbarungen o.ä.) abhängen.

4. Der Frequenzzuteilungsinhaber darf die Diensteanbieter nicht schlechter stellen als den eigenen Vertrieb und darf nicht zwischen den Diensteanbietern diskriminieren. Dies gilt insbesondere für Konditionen und Verrechnungspreise der Leistungen des Netzbetriebs.
5. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Wettbewerb zwischen dem Frequenzzuteilungsinhaber und den Diensteanbietern nachhaltig gestört ist, ist der Frequenzzuteilungsinhaber verpflichtet, auf Verlangen der BNetzA Auskünfte zur Feststellung, ob derartige Wettbewerbsstörungen vorliegen, zu erteilen und Anordnungen der BNetzA zur Behebung festgestellter Wettbewerbsstörungen unverzüglich nachzukommen.
6. Die BNetzA kann Verträge mit Diensteanbietern anfordern, um zu prüfen, ob die unter Punkt 1 bis 5 genannten Anforderungen erfüllt sind. Sie kann zur Erfüllung dieser Anforderungen Auflagen erteilen.
7. Die vom Frequenzzuteilungsinhaber zugelassenen Diensteanbieter sind der BNetzA zu benennen.
8. Sofern der Frequenzzuteilungsinhaber den Mobilfunkdienst nicht selbst, sondern über eine eigene, rechtlich selbständige Gesellschaft (eigener Diensteanbieter) vertreibt, hat er die Einhaltung der Bestimmungen aus der Frequenzzuteilungsentscheidung sicherzustellen und haftet für deren Einhaltung. Die eigene Vertriebsgesellschaft muss eine 100%ige Tochter des Frequenzzuteilungsinhabers sein.
9. Der Frequenzzuteilungsinhaber hat einen Wirtschaftsprüfer zu bestellen, der die Einhaltung der in den Punkten 7 und 8 genannten Grundsätze für das jeweils zurückliegende Kalenderjahr zu überprüfen und zu bestätigen hat. Die vollständigen Ergebnisse der Überprüfung durch den Wirtschaftsprüfer sind jeweils bis spätestens zum 30.06. des Folgejahres – erstmals zum 30.06.2026 – der BNetzA vorzulegen.
10. Die Auswahl des Wirtschaftsprüfers hat vom Frequenzzuteilungsinhaber im Einvernehmen mit der BNetzA zu erfolgen.

22 Darüber hinaus müsste die Bundesnetzagentur bei einer Aufhebung der Teilentscheidungen III und IV auch die **Ausbauauflagen** neu bewerten (vgl.

Ziffer III.4.3 bis III.4.12 der Präsidentenkammerentscheidung 2018). Die politischen Forderungen nach einer Erhöhung der Versorgungsauflagen, die sich u.a. im Fünf-Punkte-Plan zur Sicherstellung der Ziele des Koalitionsvertrags manifestieren, haben zu einer faktischen Vorprägung der Präsidentenkammer geführt.

Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 26. August 2024 – 1 K 8531/18, juris
Rn. 380.

- 23 Die Mobilfunknetzbetreiber forderten beim Mobilfunkgipfel zur Kompensation ihrer Investitionskosten aufgrund der höheren Versorgungsauflagen "investitionsfördernde Rahmenbedingungen", womit der Verzicht auf eine Diensteanbieterverpflichtung gemeint war.

Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 26. August 2024 – 1 K 8531/18, juris
Rn. 431.

- 24 Für den Meinungsschwenk konnte die Bundesnetzagentur keine Tatsachengrundlage nennen.

Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 26. August 2024 – 1 K 8531/18, juris
Rn. 337.

- 25 Die unzulässige Verknüpfung zwischen höheren Versorgungsauflagen und dem Verzicht auf wettbewerbsfördernde Maßnahmen in Gestalt der Diensteanbieterverpflichtung wäre bei einer umfassenden Neubescheidung zu korrigieren.

- 26 Eine solche umfassende Neubewertung ließe sich vermeiden, wenn die Bundesnetzagentur freenets Anträgen entspricht und eine Diensteanbieterverpflichtung erlässt, da die Frequenzinhaber keinen Anspruch auf Neubescheidung ihrer Anträge und der sie betreffenden Auflagen haben; Gegenstand der Neubescheidung sind allein die Anträge freenets und der EWE TEL GmbH (siehe oben Rn. 11 ff.).

2. Rücknahme der Frequenzzuteilungsbescheide

- 27 Zudem könnten in diesem Szenario auch die Nutzungsrechte keinen Bestand haben. Im Zuge der Aufhebung der Teilentscheidungen III und IV wird den Frequenzzuteilungsbescheiden die rechtliche Grundlage entzogen, so dass die Bundesnetzagentur nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG zur Rücknahme der Frequenzzuteilungsbescheide verpflichtet ist. Handlungsoption 1, wonach die Nutzungsrechte bestehen bleiben sollen, verfährt somit nicht.

- 28 § 48 VwVfG ist im Frequenzvergabeverfahren der Bundesnetzagentur anwendbar.

BVerwG, Beschluss vom 7. Februar 2017 - 6 B 30/16, juris Rn. 33.

- 29 Nach § 48 Abs. 1 und Abs. 3 VwVfG kann ein rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakt ganz oder teilweise zurückgenommen werden. Eine Pflicht zur

Rücknahme besteht bei einer Ermessensreduzierung auf Null, wenn andere gesetzliche Bestimmungen dies vorsehen oder die Aufrechterhaltung des Verwaltungsakts nach den Umständen des Einzelfalls "*schlechthin unerträglich*" wäre.

BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2012 - 6 C 3/11, juris Rn. 51; Ramsauer, in: Kopp/ders., VwVfG, 25. Aufl. 2024, § 48 Rn. 79a.

- 30 Die Voraussetzungen liegen in Bezug auf die Frequenzzuteilungsbescheide vor. Die Zuteilungsbescheide sind in Folge der Neubescheidung der Präsidentenkammerentscheidung zurückzunehmen.

Im Ergebnis auch Rossi, MMR 2025, 466, 480; Nacimiento, K&R 2025, 171, 173.

- 31 Durch die Aufhebung der Präsidentenkammerentscheidung 2018 entfällt die materielle Grundlage für die Frequenznutzungsrechte. Dieser Wegfall führt zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts – hier: der Zuteilungsbescheide – im Sinne von § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 16. November 1989 - 2 C 43/87, juris Rn. 18; Urteil vom 9. Mai 2012 - 6 C 3/11, juris Rn. 43 f.; Sachs, in: Stelkens/Bonk, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 48 Rn. 53 f. m.w.N.

- 32 Die Präsidentenkammerentscheidung 2018 ist Bestandteil der Frequenzzuteilungsbescheide. Sie legt als vorgelagerter Verwaltungsakt die Regeln für die Durchführung des Vergabeverfahrens und des Versteigerungsverfahrens sowie die Frequenznutzungsbestimmungen fest (§ 100 Abs. 4, 5 und 7 TKG). Die einzelnen Verfahrensstufen des Frequenzvergabeverfahrens nach § 100 TKG sind grundsätzlich isoliert anfechtbar und können jeweils selbständige Bestandskraft erlangen. Die vorherige Verfahrensstufe bildet jeweils das sachliche und rechtliche Fundament der nachfolgenden Verfahrensstufe.

BVerwG, Urteil vom 1. September 2009 - 6 C 4/09, juris Rn. 25; Offenbacher, in: Säcker/Körber, TKG, 4. Aufl. 2023, § 100, Rn. 2, 73; Korte, in: Geppert/Schütz, BeckOK TKG, 5. Aufl. 2023, § 100 Rn. 6.

- 33 Die Präsidentenkammerentscheidung 2018 ist Grundlage für die nachgelagerte Frequenzzuteilung. Sie entfaltet Bindungswirkung für die Frequenzzuteilungsbescheide und die spätere Frequenznutzung.

Von Alemann/Scheffczyk, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, 64. Ed. 2023, § 35 Rn. 76; Offenbacher, in: Säcker/Körber, TKG, § 100, Rn. 38.

- 34 Dieses Ergebnis wird durch den Wortlaut der Frequenzzuteilungsbescheide bestätigt. Diese nehmen ausdrücklich auf die Präsidentenkammerentscheidung 2018 Bezug. In der Begründung heißt es:

"Die Zuteilung dient der Umsetzung der Präsidentenkammerentscheidungen vom 14. Mai 2018 und vom 26. November 2018 (BK1-17/001), des Zuschlagsbescheids vom 12. Juni 2019 sowie des Zuordnungsbescheids vom 2. August 2019."

Bescheid über die Verlagerung und Zuteilung von Frequenzen an die Telekom Deutschland GmbH vom 3. September 2019, S. 1.

- 35 Hierdurch sind die Präsidentenkammerentscheidung 2018 und die Frequenzzuteilungsbescheide untrennbar miteinander verknüpft, so dass die Aufhebung der Präsidentenkammerentscheidung die Rücknahme der Zuteilungsbescheide zur Folge haben muss.

Vgl. Rossi, MMR 2025, 466, 480; Nacimiento, K&R 2025, 171, 173.

- 36 Insbesondere wenn der betreffende Verwaltungsakt offensichtlich rechtswidrig ist oder wenn Umstände gegeben sind, die eine Berufung der Behörde auf die Unanfechtbarkeit als einen Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen, ist eine Rücknahme zwingend. Das behördliche Ermessen kann sich außerdem als intendiert erweisen, wenn es nach dem einschlägigen Fachrecht oder nach Unionsrecht nur durch eine Rücknahme rechtmäßig ausgeübt werden kann.

BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2012 - 6 C 3/11, juris Rn. 51 m.w.N., Schoch, in: ders./Schneider, VwVfG, § 48 Rn. 313, 280.

- 37 So liegt es hier. Die Bescheide beruhen auf der Präsidentenkammerentscheidung und beziehen sich ausdrücklich auf diese. In der Begründung der Zuteilungsbescheide wird auf die Begründung der Präsidentenkammerentscheidung verwiesen. Ein Bezug besteht insbesondere zu den Frequenznutzungsbestimmungen, die nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Köln "insgesamt" aufzuheben sind; so auch zu den Ausführungen zum Verhandlungsgebot. Es ist demnach nur folgerichtig, dass diese Rechtsfolge auch für die Zuteilungsbescheide gelten muss. Die Mängel der Teilentscheidungen III und IV, die insbesondere die Befangenheit der Entscheidungsträger und fehlende institutionelle Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur betreffen, können nur durch eine ganzeinheitliche Aufhebung und Neubescheidung behoben werden. Die Mängel erstrecken sich auf die Zuteilungsbescheide, die diese Inhalte wortgleich wiedergeben bzw. sich hierauf beziehen.

Rossi, MMR 2025, 466, 480; Nacimiento, K&R 2025, 171, 173.

- 38 Zudem liefe die Anfechtung einer Präsidentenkammerentscheidung ins Leere, wenn diese faktisch keinen Einfluss auf die darauf beruhenden Zuteilungsbescheide hätte und die Rechtslage damit unangetastet ließe. Der besonderen Struktur des gestuften Verfahrens bei der Vergabe von Funkfrequenzen ist auch bei der Rücknahme hinreichend Rechnung zu tragen.

So auch Rossi, MMR 2025, 466, 480.

- 39 Schließlich darf die Durchsetzung des Unionsrechts nicht gefährdet werden (Art. 4 Abs. 3 EUV). Das Verwaltungsgericht Köln hat einen Verstoß gegen die institutionelle Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur nach Art. 3 Abs. 3a UAbs. 1 S. 1 RRL festgestellt. Sowohl die nationalen Verwaltungsbehörden als auch die nationalen

Gerichte, die im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden haben, müssen für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen sorgen.

EuGH, Urteil vom 19. September 2006 – C-392/04 und C-422/04, juris Rn. 63;

EuGH, Urteil vom 5. März 2019 – C-349/17, juris Rn. 91; vgl. auch Schoch in:

Schneider/Schoch, 7. EL 2025, VwVfG, § 48 Rn. 311.

- 40 Die Verbindlichkeit der unionsrechtlichen Vorgaben zur Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur würde unterlaufen, wenn ein festgestellter Verstoß praktisch ohne Folgen bliebe. Die gerichtlich angeordnete Verpflichtung zur Aufhebung der Präsidentenkammerentscheidung und zur Neubescheidung des Antrags würde faktisch ins Leere laufen, wenn die Bundesnetzagentur in veränderter Besetzung lediglich kosmetische Änderungen vornimmt und im Wesentlichen die – rechtswidrige – Entscheidung aus 2018 aufrechterhält.

Rossi, MMR 2025, 466, 480; Nacimiento, K&R 2025, 171, 173.

- 41 Die Frequenzzuteilungsbescheide sind aufgrund der Rechtswidrigkeit der ihnen zugrundeliegenden Präsidentenkammerentscheidung selbst rechtswidrig; sie greifen in unzulässiger Weise in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit und in die nach Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit der übrigen Marktteilnehmer – insbesondere der Diensteanbieter – ein. Dieser Grundrechtsverstoß ist durch eine Aufhebung der Frequenzzuteilungsbescheide nach § 48 Abs. 1 VwVfG zu beseitigen. Eine Aufrechterhaltung der Frequenzzuteilungsbescheide würde die Grundrechtsverletzung dagegen fortwirken lassen und weiter vertiefen.

- 42 Die Frequenzversteigerung ist im Falle der Aufhebung der angefochtenen Präsidentenkammerentscheidungen III und IV zu wiederholen. Zudem müsste der Katalog der Auflagen und Frequenznutzungsbestimmungen auf ganz neuer Tatsachengrundlage erstellt werden. Eine Vorabbindung durch die Entscheidungen der Jahre 2018 (5G) oder 2025 (Verlängerung) wäre unzulässig.

Zur Statthaftigkeit eines solchen Antrags vgl. VG Köln, Urteil vom 22. April 2016

- 9 K 1486/15, juris Rn. 106, 109.

- 43 Nach wiederholter Frequenzversteigerung wären neue Zuteilungsbescheide zu erlassen, da diese rechtlich die Frequenzzuteilung infolge der Versteigerung umsetzen.

3. Aufgrund der Bestandskraft der Teilentscheidungen I und II wäre eine Auktion durchzuführen

- 44 Die Neuvergabe wäre im Falle einer Aufhebung der Teilentscheidungen III und IV durch eine erneute Auktion durchzuführen. Die Teilentscheidungen I und II aus dem Jahr 2018 sind bestandskräftig und sehen die Durchführung eines solchen wettbewerblichen Verfahrens vor. Sie wurden von freenet (und der EWE TEL GmbH)

nicht angegriffen und sind vom Urteil des Verwaltungsgerichts Köln nicht erfasst. Eine Verpflichtung zur Neubescheidung dieser Teilentscheidungen ergibt sich aus den Urteilen des Verwaltungsgerichts nicht (siehe zutreffend Anhörungsschreiben, S. 6). Diese bestandskräftigen Teilentscheidungen dürfen daher nicht infrage gestellt werden. Es gäbe auch keinen sinnvollen Weg, die "Allokations- und Preisbildungsfunktion der im Jahr 2019 durchgeführten Auktion" neu zu bewerten. Ein solcher Verfahrensweg ermöglichte keine abwägungsoffene Entscheidung über die offenen Anträge freenets.

- 45 Die Aufhebung der Teilentscheidungen III und IV würde die Bundesnetzagentur dazu verpflichten, auch die Zuteilungsbescheide aufzuheben und in einem neuen Vergabeverfahren über die Auferlegung von Versorgungsaufgaben und eine Diensteanbieterverpflichtung zu entscheiden. Dies bringt erhebliche Rechtsunsicherheiten mit sich, gerade bei der Frage von Allokation und Preisbildung, während die Auferlegung einer Diensteanbieterverpflichtung die Klägerinnen befriedigen und das Verfahren beenden würde. Die Auferlegung einer Diensteanbieterverpflichtung ist auch ohne die Durchführung einer neuen Vergabe rechtlich möglich und ökonomisch geboten.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Wolfgang Spoerr



Dr. Thomas Ruthemeyer

DÜSSELDORF

Benrather Straße 18-20
40213 Düsseldorf
T +49 211 8304 0
F +49 211 8304 170

Partner

Dr. Reinhold Ernst
Dr. Hartwin Bungert
Dr. Thorsten Mäger
Dr. Carsten A. Schapmann
Dr. Georg Seyfarth
Dr. Bernd Wirbel
Prof. Dr. Dirk Uwer
Thomas Meurer
Dr. Markus Röhrig *
Dr. Alexander Nolte
Dr. Oliver Rieckers
Dr. Dirk Busch
Dr. Christian Schwandtner
Dr. Christian Wentrup
Dr. Vera Jungkind
Dr. Thomas B. Paul
Dr. Martin Ulbrich
Dr. Carl-Philipp Eberlein
Dr. Daniel Zimmer
Dr. Katharina Hesse
Christoph Wilken *
Dr. Oda Christiane Goetzke
Dr. Philipp Otto Neideck
Dr. Jörg Meinzenbach
Dr. Michael Schramm
Dr. Christian Strothotte
Dr. Matthias Rothkopf
Dr. Sebastian Dworschak
Dr. Tobias Schneiders
Friedrich Florian Steinert

Partner (retired)

Dr. Matthias Blaum
Dr. Thomas Schmidt-Kötters
Dr. Maximilian Schiessl
Dr. Matthias Hentzen
Dr. Gerd Sassenrath
Dr. Daniel Wilm
Dr. Wolfgang Kellenter
Dr. Wolfgang Meyer-Sparenberg
Prof. Dr. Christoph Stadler
Dr. Rainer Krause
Dr. Alf-Henrik Bischke
Dr. Christian Möller
Dr. Hans-Jörg Niemeyer

Counsel *

Dr. Petra Mennicke
Dr. Andrea Schlaffge
Manuela Roeding
Dr. Matthias Cloppenburg
Stefanie Budde
Dr. Susanne Koch
Caspar Haarmann
Dr. Anja Balitzki *
Dr. Marc Zuber

Associates *

Vicki Treibmann
Daniela Klar
Dr. Laura Sophie Gravenhorst
Marina Kederoglu
Dr. Alla Dröbler
Christian Jopen
Paul David Rieger
Marco Badra
Dr. Annika Piroth
Dr. Lech Kopczyński
Dr. Rebecca Klein
Dr. Caroline Beyersdorf
Dr. Christian Wienke
Dr. Kim Josefine Weisser

Jan Schülting
Dr. Ingo Albert
Dr. Okan Isikay
Dr. Marvin Geisler
Nühket Tanrikulu
Kira Fritsche
Corinna Ullrich
Carmen Hartnigk-Kieselstein
Dr. Moritz Koch
Dr. Philipp Braun
Johannes Jäkle
Julia Redbrake
Dr. Daniel Higer
Wanja Leo Guenther
Tim Jaeger
Dr. Maximilian Metzen
Dr. Jakob Stachow
Dr. Florian Klose
Dominik Schlepphorst
Susanne Marie Struth
Dr. Grigory Bekrisky
Leonie Lentner
Dr. Thomas Kosmider
Katarina Bauer
Sarah Schadeck
Bernardo Wappler
Dr. Carlo Tunze
Marian Aurin
Antonia Cramer
Dr. Manuel Joseph
Dr. Mats Kremer
Dr. Matthias Mayer
David Rüther
Lennard Wilksen
Larissa Ruch
Van Nguyen
Paulina Sophie Gehrckens
Dr. Jan Luis Lemli
Tanja Peschen
Oleg Goldschmidt
Dr. Jonas Drögemüller
Moritz Begemeier
Luca Bellotti
Malte Scholz
Leonard Alexander Nielsen
Nina Mackenstedt
Dr. Anouk Ludwig

FRANKFURT A. M.

Bockenheimer Landstraße 24
60323 Frankfurt am Main
T +49 69 17095 0
F +49 69 17095 099

Partner

Thomas Müller
Dr. Markus Meier
Dr. Daniela Favoccia
Dr. Martin Geiger
Dr. Dirk H. Bliesener
Dr. Georg A. Frowein
Dr. Johannes Tieves
Dr. Frank Burmeister
Dr. Daniel M. Weiß
Prof. Dr. Johannes Adolff
Dr. Carsten van de Sande
Dr. Christian Hoefs
Alexander G. Rang
Dr. Sven H. Schneider
Dr. Nikolaus Vieten
Dr. Philipp Hanfland
Dr. Christian Schmies
Hendrik Bockenheimer
Dr. Andreas Hoger
Dr. Lucina Berger
Dr. Daniela Böning
Dr. Annika Clauss
Dr. Sebastian Schneider
Dr. Thomas Lang

Maximilian Bülau
Dr. Antonia Hösch
Dr. Henning Hilke
Dr. Sebastian Adam
Dr. Marika Öry
Dr. Pascal Brandt
Dr. Gerrit Tönningsen

Partner (retired)

Prof. Dr. Hans-Jürgen Hellwig +
Dr. Hannes Schneider +
Dr. Burkhardt W. Meister +
Dr. Bernhard M. Maassen
Dr. Dieter Beinert +
Dr. Oleg de Lousanoff +
Dr. Ingo Klöcker +
Dr. Michael Baumgartl
Dr. Hans-Joachim Liebers
Dr. Hendrik Haag
Dr. Stefan Krauss
Dr. Edgar Wallach
Dr. Torsten Busch
Dr. Joachim Rosengarten
Dr. Thomas O. Cron
Dr. Ernst-Thomas Kraft
Dr. Martin Klein
Dr. Wolfgang Groß
Dr. Stefanie Beinert

Counsel *

Martin Peters
Dr. Axel Gehringer
Dr. Sonnhild Draack
Jan Letto Steffen
Marius Marx
Johanna Peters
Dr. Malte Wundenberg
Dr. Sebastian Heinrichs
Tom Shingler
Julia Weidner
Dr. Daniel Gajek
Felix Klüter
Kristina Große
Dr. Nicholas Kubesch
Dr. Tobias Chowdhury
Dr. Pierre G. Zickert
Dr. Lea Grohmann

Associates *

Dr. Sabine van Scherpenberg
Dr. Katharina Gebhardt
Anna Maria Flick *
Heike Kainer *
Dr. Anabel Harting
Dr. Susanne Walzer
Dr. Steffen Wörner
Daniel Jagnjic
Franziska Dechamps
Philipp Ersfeld
Dr. Laura Rothmann
Dr. Maximilian Alter
Dr. Christoph Roggemann
Dr. Caspar Conzen
Dr. Tobias Braun
Dr. Charlotte van Kampen
Selina Rohr
Georg Tauser
Dr. Alexander Ruckteschler
Dr. Andreas Kaletsch
Dr. Moritz Weidemann
Patrick M. Schmidt
Jan Henry Adami
Dr. Natalia Dobrosz
Dr. Sophie Eßlinger
Maximilian Kunzelmann
Dr. Ioanna Tsotsa
Niklas Mees
Guglielmo Ziani
Dr. André Jahn
Dr. Christoph Kling
Dr. Mona Geimer

Musa Müjdeci
Sonia Stelz
Dr. Alva Theisinger
Antonius Rodewig
Robert Schimmelpfennig
Julia Tittel
Dr. Franziska Biggel
Maximilian Maucher
Jean Friedrich Härtelt
Dr. Anna Kaehlbrandt
Dr. Stefan Kreß
Dimitri Alexander Krupp
Karsten Staupe
Dr. Katharina Limberger
Dr. Moritz Jacob
Niklas Lewicki
Natalie-Dilan Yerlikaya
Markus Daniel Fyrnys
Amir Hanna
Dr. Konrad Schäfer
Simon Tänzer
Dr. Laurids Schommers
Tim Adelberger
Dr. Kathrin Hüttmann
Niclas Claussen
Dr. Julia Tietz
Kira Schmitt
Dr. Stephan Graf von Plettenberg
Dr. Hannah Schütz
Georg Zoepffel
Dr. Clemens Dödt
Dr. Moritz Bach
Laura Esmaty

BERLIN

Behrenstraße 42
10117 Berlin
T +49 30 20374 0
F +49 30 20374 333

Partner

Prof. Dr. Wolfgang Spoerr
Dr. Albrecht Conrad
Dr. Kai-Steffen Scholz
Dr. Daniel Kress
Dr. Jan Bonhage
Dr. Jens Wenzel
Johanna Wirth
Dr. Fabian Quast
Dr. Martin Tasma
Dr. Constantin Lauterwein
Dr. Mathäus Mogendorf
Maike Hölty
Clemens Höhn
Dr. Tobias Schubert
Dr. Ingo Berner
Dr. Arvid Morawe
Dr. Nicolas Kutscher

Partner (retired)

Dr. Cord-Georg Hasselmann +
Dr. Ulrich Blech
John Flüß +
Dr. Stefan Richter
Dr. Nicolas Böhm +
Dr. Henning Bälz

Counsel *

Andreas Breier
Dr. Matthias Berberich
Alexander Bekier
Dr. Marvin Vesper-Gräske
Marco Mäallem
Maximilian Silm
Dr. Thomas Ruthemeyer
Dr. Malte Frank
Dr. Tobias Begemann
Dr. Yasemin Jüngling

Dr. med. Mathias Priewer
Dr. Sebastian Bauer
Dr. Moritz Müller-Leibenger

Associates *

Dr. Jan-Marco Luczak
Dr. Jennifer Hoffmann
Andreas Puhl
Barbara Alpaslan
Felicitas Sussmann
Dr. Lena de Bruyn
Dr. Julia Vorländer
Dr. Hermann Dahlitz
Dr. Philipp Pauschinger
Dr. Anja Meier-Hoffmann
Dr. Jasper Bothe
Dr. Gülşah Schrader
Dr. Philipp Wippermann
Dr. Dennis Federico Otte
Dr. Patrick Oei
Dr. Krzysztof Paluch
Franz Bergann
Kevin Dollerschell
Hedger Roisenwasser
Marcin Pawlik
Dr. Lina Luyken
Dr. Kevin Marschhäuser
Dr. Gesa Tamcke
Dr. Philipp Halm
Dr. Roman Kalin
Viktoria Salehi
Dr. Lukas von Dittfurth
Elmar Willemssen
Wolfgang Kyselka
Róża Grzybowska
Maximilian Offinger
Dr. Esther-Nicola Vehling
Dr. Matthias Schindbeck
Dr. Hanna Eizenhöfer
Johannes Weigl
Dr. Tobias Ponßen
Felix Schwalm
Nikolaus Wallraf
Dr. Lucas Jäger
Dr. Ursula Dahmen
Philipp Hentrich
Dr. Victoria Blome
Hannah Weber
Maarten van der Werf
Katharina Bohdal

MÜNCHEN

Leopoldstraße 8-10
80802 München
T +49 89 383388 0
F +49 89 383388 333

Partner

Prof. Dr. Jochen Vetter
Dr. Emanuel P. Strehle
Dr. Viola Sailer-Coceani
Dr. Daniel Wiegand
Dr. Matthias Scheifele
Dr. Simon Patrick Link
Dr. Daniel Möritz
Dr. Markus Ernst
Elisabeth Kreuzer
Dr. Daniel Engel
Dr. Sarah Milde Lodde
Dr. Gunther Wagner
Dr. Theresa Lauterbach
Dr. Benedikt Hoegen

Partner (retired)

Dr. Gerhard Lang
Prof. Dr. Hans-Jörg Ziegenhain

Counsel *

Luisa Kuschel

+ Notar a.D.

▲ nicht Mitglied der Partnerschaft

● als Rechtsanwalt auch in Brüssel eingetragen

■ in Deutschland nicht zur Rechtsanwaltschaft zugelassen

Dr. Nicolai Moriz Mertz
Johannes Ahlsvede

Associates *

Marie Söhngen
Florian Schormair
Dr. Svitlana Gapalo
Dr. Verena Klosterkemper
Dr. Tim Würstlin
Johannes Schmidt
Dr. David Negenborn
Dr. Viola de Blecourt
Carina Kämpf
Gerlind Wolf
Dr. Patrick Hell
Dr. Isabella Zimmerli
Dr. Christoph Roth
Dr. Lisa Hoegen
Konrad Heßler
Dr. Lucas Lichtenberg
Maximilian Mayer
Dr. Lukas Kleeberger
Martin Senftl
Julian Pröbstl
Miriam Friedrichs
Michael Mertel
Daniel Omasreiter
Dr. Alexander Bömer
Nele Heuermann
Jakob Nicola
Maximilian Schulze
Dr. Sophie Zeidler
Rebecca Schlottmann

BRÜSSEL

Square de Meeûs 40
1000 Bruxelles
T +32 2 7885 500
F +32 2 7885 599

Partner

Dr. Markus Röhrig *
Christoph Wilken *

Partner (retired)

Dr. Hans-Jörg Niemeyer

Counsel *

Christian Dankerl

Associates *

Dr. Philipp Heuser
Dr. Christoph Sielmann

LONDON

30 Cannon Street
London EC4M 6XH
T +44 20 7429 0660
F +44 20 7429 0666

Partner

Dr. Martin Geiger
Dr. Albrecht Conrad
Prof. Dr. Dirk Uwer
Dr. Carsten van de Sande
Dr. Philipp Hanfland

NOTARE

Amtssitz Frankfurt am Main

Dr. Frank Burmeister
Dr. Annika Clauss
Dr. Georg A. Frowein
Dr. Thomas Lang