

sipgate Wireless GmbH – Gladbacher Str. 74 – 40219 Düsseldorf

Bundesnetzagentur
Referat 212
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

versendet per eMail: referat212@bnetza.de

Düsseldorf, den 12. Januar 2026

Anhörung der interessierten Kreise zu frequenzregulatorischen Aspekten beim weiteren Vorgehen im Verfahren BK1-25/001, hier: Stellungnahme der sipgate Wireless

ENTHÄLT KEINE BETRIEBS- UND GESCHÄFTSGEHEIMNISSE. ZUR WEITERGABE AN DRITTE.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die sipgate Wireless bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im oben genannten Verfahren. Aus unserer Sicht erfordert die nunmehr rechtskräftige Bestätigung des Urteils des VG Köln durch das Bundesverwaltungsgericht eine grundlegende Neubewertung der Rahmenbedingungen der Frequenzuteilungen.

Das VG Köln hat festgestellt, dass die ursprüngliche Entscheidung der Präsidentenkammer vom 26. November 2018 rechtswidrig war, da die Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur durch die Einflussnahme von politischen Entscheidungsträgern massiv beeinträchtigt wurde. Insbesondere die Abkehr von einer zunächst geplanten Diensteanbieterspflichtung hin zu einem reinen Verhandlungsgebot war Folge dieser Einflussnahme.

sipgate Wireless plädiert dafür, diesen Fehler nun pragmatisch zu heilen, ohne den Markt durch eine Rücknahme der Auktion zu destabilisieren. Aus unserer Sicht ist ein Bestandsschutz der jetzigen Zuteilungsnehmer bei gleichzeitiger Einführung der schon ursprünglich fachlich gebotenen strikten Diensteanbieter- und MVNO-Verpflichtung der goldene Mittelweg um aus dieser - salopp gesagt - verfahrenen Situation zu kommen.

Im Folgenden nehmen wir detailliert Stellung zu den einzelnen Punkten:

A. Vorbemerkung zur "Heilung" des Verfahrens

Das Verwaltungsgericht Köln hat in seinem Urteil minutiös herausgearbeitet, dass die damalige Fachabteilung der Bundesnetzagentur bereits im Januar 2018 zu der Einschätzung gelangt war, dass die Einführung einer strikten Diensteanbietersverpflichtung geboten sei um den Wettbewerb zu sichern. Diese Einschätzung teilen wir damals wie heute. Damals aber intervenierte das BMVI massiv. Infolge dieses politischen Drucks revidierte die BNetzA ihre Meinung.

Eine rechtmäßige Neubescheidung muss nun den Zustand herstellen, der ohne diese rechtswidrige Einflussnahme eingetreten wäre. Die Heilung des Verfahrensfehlers kann nicht darin bestehen, das Ergebnis des Verfahrens ("Verhandlungsgebot") formal richtig zu beschließen und neu zu begründen. Sie muss vielmehr zur ursprünglichen und fachlich korrekten Position der Beschlusskammer zurückkehren: Der Auferlegung einer echten Diensteanbieter- und MVNO-Verpflichtung mit allen Konsequenzen.

B. Antworten auf den Fragenkatalog

1. Fragen zur Frequenzallokation

- 1.1. Weicht die aktuelle Nachfrage Ihres Unternehmens nach Frequenzen aus den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz wesentlich von der Nachfrage aus dem Verfahren zur Bereitstellung von Frequenzen bei 2 GHz und 3,6 GHz (BK1-17/001) ab? Bitte erläutern Sie ggf. die Gründe, die zu einer solchen Abweichung geführt haben, sowie die Abweichungen im Einzelnen.**

Nein. Damals wie heute ist sipgate Wireless als MVNO aktiv und benötigt damit heute und auch auf absehbare Zeit keine eigenen Frequenzen in den genannten Bereichen.

- 1.2. Spiegelt die bestehende Frequenzallokation als Ausfluss der Versteigerung der Frequenznutzungsrechte aus dem Jahr 2019 – auch mit Blick auf Unternehmen, die in dem Bereich bei 2 GHz und 3,6 GHz keine Frequenznutzungsrechte haben – die aktuelle Nachfragesituation auf dem Mobilfunkinfrastrukturmarkt wider? Falls nein, welche Änderungen haben sich ergeben?**

Die bestehende Verteilung der Frequenzblöcke an die drei etablierten Netzbetreiber (Telekom, Vodafone, Telefónica) sowie den Neueinsteiger 1&1 spiegelt die Nachfragesituation zum Zeitpunkt der Auktion 2019 wider. Eine Rückabwicklung der Auktion würde zu massiven Marktverwerfungen führen. Netzumplanungen und Frequenzumstellungen würden den 5G-Ausbau in Deutschland zurückwerfen und die Versorgungssicherheit der Verbraucher gefährden. Ein schnelles Verfahren erhöht zudem die Rechtssicherheit des Marktes.

sipgate Wireless spricht sich daher nachdrücklich für eine Anpassung der Nutzungsrechte im Rahmen einer Neubescheidung ohne erneute Auktion aus.

2. Fragen zum Wettbewerb

- 2.1. Hat sich die Situation des Wettbewerbs im deutschen Mobilfunkmarkt im Vergleich zum Stand der PKE 2025 vom 24. März 2025 geändert? und**
- 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 Wettbewerbssituation auf dem Vorleistungsmarkt ist

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

- 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?**

Hierzu haben wir keine Erkenntnisse.

3. Fragen zu den Frequenznutzungsbestimmungen

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

Aus unserer Sicht ist Ziffer III.4.15 (Diensteanbieterregelung) der

entscheidende Punkt der Neubescheidung. Das Urteil des VG Köln belegt, dass die Fachabteilung der BNetzA bereits im Januar 2018 zu dem Schluss kam, dass eine Diensteanbieterverpflichtung „geboten“ sei, um den Wettbewerb zu sichern. Die spätere Abschwächung zu einem bloßen „Verhandlungsgebot“ erfolgte nicht aus fachlichen Gründen, sondern als Reaktion auf politischen Druck (Stichwort: „Investitionsfördernde Rahmenbedingungen“).

Um diesen Rechtsfehler zu korrigieren, muss die BNetzA nun die Regelung treffen, die sie ohne die Einflussnahme getroffen hätte:

- Umwandlung des Verhandlungsgebots in eine strikte MVNO- / Diensteanbieterverpflichtung (Zugangsverpflichtung).
- Vorgabe eines ex-ante regulierten Preismodells (z.B. „retail-minus“), das eine wirtschaftliche Replizierbarkeit der Endkundenprodukte der MNOs garantiert und Margin-Squeeze verhindert.
- Verpflichtung zur Gewährung des Zugangs zu allen aktuellen und künftigen Mobilfunktechnologien inkl. 5G SA auf diskriminierungsfreier Basis (also z.B. auch Freigabe der technisch möglichen Bandbreite).

Zu Ziffer III.4.3 bis 4.12 (Versorgungsverpflichtungen): Das VG Köln hat festgestellt, dass die Verschärfung der Versorgungsaufgaben im Jahr 2018 auf direkten Druck des BMVI und des Kanzleramts („Fünf-Punkte-Plan“) zurückging. Diese Auflagen wurden den MNOs damals im politischen Tauschgeschäft gegen den Verzicht auf die Diensteanbieterverpflichtung „abgekauft“.

sipgate Wireless plädiert nicht für eine Absenkung der Versorgungsaufgaben, da diese dem Gemeinwohl dienen. Allerdings entfällt mit der gerichtlichen Aufhebung der Entscheidung die Rechtfertigung für den damaligen „Deal“. Konsequenz: Wenn die MNOs die Frequenzen behalten und die (ursprünglich politisch motivierten) hohen Versorgungsaufgaben erfüllen, muss im Gegenzug die Refinanzierung dieser Infrastruktur auf eine breitere Basis gestellt werden. Eine Diensteanbieterverpflichtung sorgt für eine höhere Auslastung der Netze und trägt durch Großhandelsentgelte zur Amortisation der Ausbaukosten bei. Hohe Versorgungsaufgaben sind daher kein Argument gegen, sondern ein Argument für die Einbindung von Diensteanbietern.

Zu Ziffer III.4.13 (Berichtspflichten): Die bisherigen Berichtspflichten waren auf das wirkungslose Verhandlungsgebot zugeschnitten. Mit der Wiedereinführung einer Diensteanbieterverpflichtung müssten die Berichtspflichten verschärft werden. Es bietet sich an, die im Verfahren BK1 22/001 getroffene Entscheidung über die Einführung von Berichtspflichten zu übernehmen. Wir regen an, die gewonnenen Erkenntnisse zeitnah öffentlich zu machen.

Zu Ziffer III.4.16 (Mitnutzung) sowie III.4.17 (Roaming und Infrastruktur Sharing): Auch hier muss die BNetzA ihre Haltung revidieren. Die restriktive Handhabung von Roaming- und Sharing-Geboten in der zu Fall gebrachten Präsidentenkammerentscheidung war ebenfalls durch das Ziel geprägt, den MNOs exklusive Wettbewerbsvorteile zu sichern. Angesichts der enormen Ausbaukosten (insbesondere bei 5G in der Fläche) ist eine erleichterte Mitnutzung und Kooperation jedoch volkswirtschaftlich sinnvoll. Die Regelungen sollten dahingehend angepasst werden, dass sie Kooperationen nicht nur „ermöglichen“, sondern aktiv anreizen, insbesondere in unwirtschaftlichen Gebieten („Graue Flecken“). Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass der Wettbewerb auf Diensteebene ausgehebelt wird; Sharing-Vereinbarungen müssen transparent sein und diskriminierungsfreien Zugang für Dritte (insbesondere für MVNOs) auf den geteilten Netzelementen beinhalten.

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

Auch die Auktionsregeln, insbesondere die Zahlungsmodalitäten (Ziffer IV.4.1), waren laut Gerichtsurteil Gegenstand politischer Einflussnahme (Verschiebung des Zahlungsziels auf 65 Tage nach Zuschlag). Da die Auktion bereits stattgefunden hat und die Zahlungen geleistet wurden, ist eine Rückabwicklung der Auktionsregeln faktisch kaum möglich, ohne die Auktion selbst in Frage zu stellen.

sipgate Wireless geht davon aus, dass die Bundesnetzagentur den Regulierungsrahmen für den Marktzugang (PKE III) im Sinne des Wettbewerbs korrigieren wird. Der Verzicht auf eine Neugestaltung der Auktionsregeln ist ein Beitrag zur Verfahrensökonomie und schafft schnell

Rechtssicherheit für alle Beteiligten.

4. Fragen zur Verfahrensgestaltung

4.1. Gibt es Anmerkungen zu dem skizzierten Vorgehen; gibt es insbesondere bereits jetzt Aspekte die für oder wider die oben beschriebenen Handlungsoptionen streiten?

Wir sprechen uns aus folgenden Gründen mit Nachdruck für die Anpassung der Nutzungsrechte im Rahmen einer Neubescheidung ohne Durchführung einer erneuten Auktion aus:

- Eine erneute Vergabe würde die Allokations- und Preisfindungsfunktion der Auktion 2019 nachträglich für nichtig erklären. Notwendige Frequenzumstellungen würden zu Lasten der Netzqualität der Endkunden gehen. Entsprechende Marktverwerfungen lassen sich vermeiden, indem lediglich die erfolgreich angegriffenen Teile der Präsidentenkammerentscheidung geheilt werden.
- Eine neue Auktion würde Jahre in Anspruch nehmen. Das Ziel der Bundesnetzagentur, eine „zeitlich lückenlose Mobilfunkversorgung“ sicherzustellen, wäre gefährdet. Zudem würde ein komplettes Aufrollen des Verfahrens vermutlich auch wieder in einer Auktion enden und diese ein ähnliches Ergebnis wie die bereits stattgefundene Auktion bringen.
- Das Bundesverwaltungsgericht und das VG Köln haben nicht die Auktion an sich als untaugliches Mittel kritisiert, sondern spezifische Verfahrensfehler und Abwägungsdefizite im Vorfeld, insbesondere die unzureichende Berücksichtigung der Diensteanbieterinteressen aufgrund politischer Einflussnahme. Diese spezifischen Fehler lassen sich präziser durch eine Korrektur der Nebenbestimmungen (PKE III) heilen als durch eine Neuverteilung des Spektrums.

4.2. Gibt es weitere Handlungsoptionen?

Aus unserer Sicht gibt es keine weiteren Optionen neben den bereits skizzierten (Komplette Neuauktion vs. lediglich Neubescheidung der erfolgreich angegriffenen Teile).

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

Ja, sipgate Wireless fordert für das weitere Verfahren die Berücksichtigung folgender Aspekte, um Transparenz und Effektivität sicherzustellen:

Transparenzgebot zur Vermeidung erneuter Rechtsfehler:

Das VG Köln hat das ursprüngliche Verfahren explizit wegen Intransparenz und der Einflussnahme Dritter (insbesondere des damaligen BMVI) gerügt. Die BNetzA muss im neuen Verfahren sicherstellen, dass alle Eingaben – insbesondere auch solche aus dem politischen Raum – vollständig transparent gemacht und in den Konsultationsprozess eingespeist werden. „Hinterzimmergespräche“, die zu Lasten der Wettbewerber gehen, dürfen sich nicht wiederholen.

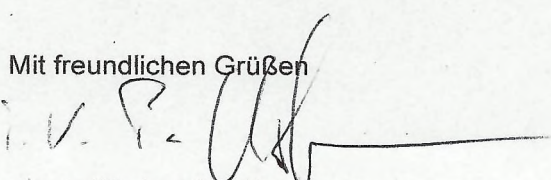
Keine Übergangsfristen

Da die ursprüngliche Entscheidung von 2018 rechtswidrig war, profitieren die MNOs bereits seit Jahren von einem sie einseitig bevorzugenden, rechtswidrigen Regulierungsrahmen. Eine neue Diensteanbieterverpflichtung darf daher keine Übergangsfristen enthalten. Sie muss mit Wirksamwerden der Neubescheidung sofort greifen.

Standardangebot

Um zu verhindern, dass die neue Verpflichtung durch Verzögerungstaktiken der MNOs unterlaufen wird, sollte das Verfahren vorsehen, dass die MNOs verpflichtet werden, innerhalb von höchstens sechs Monaten nach Neubescheidung ein Standardangebot zu veröffentlichen, das von der BNetzA vorab genehmigt oder zumindest geprüft wird. Dies verlagert die Last der Rechtsdurchsetzung weg vom schwächeren MVNO hin zur Regulierungsbehörde.

Mit freundlichen Grüßen



sipgate Wireless GmbH
Percy Christensen
Durchwahl -36