



Bundesnetzagentur

Beschlusskammer 2

BK2-26/001

Beschluss

in dem Streitbeilegungsverfahren

Transatel SAS — Tour CBX 1,
Passerelle des Reflets
CS 70451
92913 PARIS La Défense CEDEX
France
vertreten durch die Geschäftsführung

– Antragstellerin –

gegen

Vodafone GmbH
Ferdinand-Braun-Platz 1,
D-40549 Düsseldorf
vertreten durch die Geschäftsführung

– Antragsgegnerin –

Öffentliche Fassung

Beigeladene

1. EWE TEL GmbH
Cloppenburger Str. 310, 26133 Oldenburg
vertreten durch die Geschäftsführung
– Beigeladene zu 1 –
2. Freenet AG
Deelbögenkamp 4, 22297 Hamburg
vertreten durch den Vorstand
– Beigeladene zu 2 –
3. Telekom Deutschland GmbH
Friedrich-Ebert-Allee 140, 53113 Bonn
vertreten durch die Geschäftsführung
– Beigeladene zu 3 –
4. Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM)
e.V.
Frankenwerft 35,
50667 Köln
vertreten durch den Vorstand
– Beigeladene zu 4 –
5. Telefónica Germany GmbH & Co. OHG
Georg-Brauchle-Ring 50,
80992 München
vertreten durch ihre persönlich haftenden Gesellschafterinnen Telefónica Deutschland Holding AG, vertreten durch den Vorstand und
Telefónica Germany Management GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung
– Beigeladene zu 5 –
6. Enreach Communication GmbH
Robert-Bosch-Str. 1
44803 Bochum
vertreten durch die Geschäftsführung
– Beigeladene zu 6 –
7. 1&1 Mobilfunk GmbH
Wanheimer Str. 90-92
40468 Düsseldorf
vertreten durch die Geschäftsführung
– Beigeladene zu 7 –
8. Sipgate Wireless GmbH
Gladbacher Str. 74
40219 Düsseldorf
vertreten durch die Geschäftsführung
– Beigeladene zu 8 –

9. BREKO Bundesverband Breitbandkommunikation e.V.
Menuhin Str. 6
53113 Bonn
vertreten durch den Vorstand

– Beigeladene zu 9 –

Verfahrensbevollmächtigte

- der Antragstellerin: Graf von Westphalen Rechtsanwälte,
Königsallee 61- Köblick, 40215 Düsseldorf
- der Antragsgegnerin: Neuland Legal,
Rossertstr. 6, 60323 Frankfurt am Main
- der Beigeladenen zu 3: Dolde Mayen & Partner,
Mildred-Scheel-Straße 1, 53175 Bonn

hat die Beschlusskammer 2 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn,

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 15.04.2026

durch

die Vorsitzende Schmitt-Kanthak,
den Beisitzer Woesler und
den Beisitzer Dr. Schmidt

am 29.06.2026 beschlossen:

Die Anträge werden abgelehnt.

Gliederung

1	Sachverhalt	6
1.1	Streitparteien	6
1.2	Präsidentenkammerentscheidung/ Verhandlungsgebot	6
1.3	Erklären des Scheiterns der Verhandlungen	8
1.4	Antrag auf Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens	8
1.5	Antrag auf Ablehnung des Antrags	15
1.6	Weiterer Sachvortrag und Verfahrensverlauf	21
1.6.1	Bekanntgabe des Verfahrens im Amtsblatt und im Internet	21
1.6.2	Replik	22
1.6.3	Stellungnahmen der Beigeladenen zum 27.03.2026	24
1.6.4	Weiterer Verfahrensverlauf zu Entschwärzungen der Antragsschrift	26
1.6.5	Duplik	27
1.6.6	Stellungnahme der Antragstellerin vom 30.04.2026	31
1.6.7	Stellungnahme der Antragsgegnerin vom 13.05.2026	35
1.6.8	Stellungnahmen der Beigeladenen nach der öffentlichen mündlichen Verhandlung	43
1.6.9	Stellungnahme der Antragstellerin vom 15.05.2026 zur Stellungnahme der Beigeladenen zu 3)	44
1.6.10	Stellungnahme der Antragstellerin vom 22.05.2026	44
1.6.11	Stellungnahme der Antragsgegnerin vom 27.05.2026	49
1.6.12	Stellungnahme der Beigeladenen zu 3) vom 28.05.2026	51
1.6.13	Abschluss einer Übergangsvereinbarung vom 26.06.2026	52
1.6.14	Verfahrensakten	52
2	Gründe	53
3	Ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens	54
4	Anforderungen nach § 212 TKG	55
4.1	Telekommunikationsunternehmen	55
4.2	Schlichtung einer konkret beschriebenen Streitigkeit	55
4.3	Verpflichtung aufgrund dieses Gesetzes	55
4.4	Keine Subsidiarität des Streitschlichtungsverfahrens	56
4.5	Zulässigkeit der Prüfung einzelner Klauseln	56
4.6	Allgemeines Sachbescheidungsinteresse	57
4.6.1	Geschäftsmodell der Antragstellerin	57
4.6.2	Sondervereinbarung und Roaming-Vertrag	57
5	Zulässigkeit der Anträge	59
5.1	Antragsgruppe 1: Anträge zu 1.a), 1.b) und 1.d) bzw. 2.a), 2.b) und 2.d) bzw. 3.a), 3.b) und 3.c)	59
5.1.1	Auslegung der Haupt- bzw. Hilfsanträge 1.a), 1.b) und 1.d) bzw. 2.a), 2.b) und 2.d) bzw. 3.a), 3.b) und 3.c)	59
5.1.2	Unbestimmtheit der Anträge 1.a), 1.b) und 1.d) bzw. 2.a), 2.b) und 2.d) bzw. 3.a), 3.b) und 3.c)	61

5.1.3	Keine teilweise Bestimmtheit der Anträge zu 1.a) und 1.b) bzw. 2.a) und 2.b) bzw. 3.a) und 3.b)	66
5.1.4	Keine gescheiterten Verhandlungen bezüglich der Haupt- und Hilfsanträge zu 1.a), 1.b) und 1.d) bzw. 2.a), 2.b) und 2.d) bzw. 3.a), 3.b) und 3.c).....	67
5.1.4.1	Rechtlicher Maßstab	67
5.1.4.2	Keine ausreichenden Verhandlungen in Bezug auf die Anträge zu 1.d), 2.d) und 3.d).....	68
5.1.4.3	Keine ausreichenden Verhandlungen in Bezug auf die Anträge zu 1.a), 1.b) bzw. 2.a), 2.b) bzw. 3.a), 3.b).....	69
5.2	Antragsgruppe 2: Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) bzw. 2.c), 2.e) und 2.f) bzw. 3.c), 3.e) und 3.f)	71
5.2.1	Auslegung der Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) bzw. 2.c), 2.e) und 2.f) bzw. 3.c), 3.e) und 3.f)	72
5.2.2	Wiederholungsgefahr	74
5.2.2.1	Rechtlicher Maßstab	74
5.2.2.2	Wiederholungsgefahr	77
5.2.2.2.1	Überschießender Inhalt der Anträge zu 1.c) und 1.f)	77
5.2.2.2.2	Eingrenzung wesentliche Änderung des Verhandlungsgegenstandes	80
5.3	Hauptanträge und die entsprechenden Hilfsanträge wurden anders – nämlich als Wahlmöglichkeiten der Antragsgegnerin – verhandelt.....	84
6	Materielle Erwägungen zu den Anträgen zu Ziffer 1.a) und 1.b) sowie und 2.a) und 2.b).....	86
	Rechtsbehelfsbelehrung.....	89

1 Sachverhalt

1.1 Streitparteien

- 1 Die Antragstellerin ist ein Full MVNO (Mobile Virtual Network Operator) mit eigenem Mobilfunk-Kernnetz, eigenen von der ITU zugeteilten IMSI (MCC 901, MNC 37, Rufnummern für mobile Dienste) und SIM-Karten. Die Antragstellerin ist ein Unternehmen der NTT DATA Group und hat ihren Hauptsitz in Paris, Frankreich.
- 2 Die Antragsgegnerin betreibt ein Mobilfunknetz unter anderem auf der Grundlage der am 13.06.2025 erlassenen/verlängerten Zuteilungsbescheide in den Frequenzbereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz. Teil dieser Frequenzzuteilungen sind die von der Präsidentenkammer am 24.03.2025 in ihre Entscheidung BK1-22/001 über die Nichtanordnung eines Vergabeverfahrens und Verlängerung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz sowie eine EntschlieÙung zur späteren Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens festgelegten Frequenznutzungsbestimmungen.

1.2 Präsidentenkammerentscheidung/ Verhandlungsgebot

- 3 Durch Zuteilungsbescheid mit Ausstellungsdatum vom 13.06.2025 wurden der Antragsgegnerin aufgrund ihres fristgerechten Antrages Zuteilungen in den Frequenzbereichen 800 MHz und 2.600 MHz für den Zeitraum vom 01.01.2026 bis zum 31.12.2030 sowie im Frequenzbereich 1.800 MHz für den Zeitraum vom 01.01.2034 bis zum 31.12.2036 nach Maßgabe von allgemeinen und einzelfallbezogenen Frequenznutzungsbestimmungen verlängert.
- 4 In Ziffer III.2.8 der Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 24. März 2025 über die Nichtanordnung eines Vergabeverfahrens und Verlängerung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz sowie eine EntschlieÙung zur späteren Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens (Aktenzeichen BK1-22/001, im Folgenden „PKE“ oder „PKE-2025“) findet sich eine Verpflichtung mit geeigneten Nachfragern über eine Mitnutzung von Funkkapazitäten zu verhandeln (sog. Verhandlungsgebot):

Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs – Diensteanbieter und MVNO

Jeder Zuteilungsinhaber hat mit geeigneten Diensteanbietern und MVNO über die Mitnutzung von Funkkapazitäten zu verhandeln. Die Verhandlungen sollen diskriminierungsfrei sein und die bereitzustellenden Kapazitäten nicht auf bestimmte Dienste, Funktechniken oder Anwendungen beschränkt werden. Die Präsidentenkammer gibt hierfür einen Maßstab in Form von konkretisierenden Bestimmungen als Leitplanken vor, der effektive Verhandlungen zwischen Zuteilungsinhabern und Diensteanbietern sowie MVNO fördern soll.

5 Die Präsidentenkammer stellt folgende Leitplanken für Verhandlungen auf:

PKE-2025, S. 133 f.:

- *„Faire und angemessene Vertragslaufzeiten: unangemessen kurze oder lange Vertragslaufzeiten zwischen Zuteilungsinhabern und Diensteanbietern oder MVNO können einen Verstoß gegen das Verhandlungsgebot darstellen. Diensteanbieter und MVNO sollen in die Lage versetzt werden, die im Zuge der Durchführung des Vertrages getätigten Investitionen im Laufe der regulären Vertragslaufzeit zu amortisieren. Zudem können starre Vertragsbedingungen ohne Anpassungsmöglichkeiten die Flexibilität für sich ändernde äußere Bedingungen einschränken und dem Grundsatz der Fairness und Angemessenheit widersprechen. Ein Fehlen von beiderseitigen Anpassungsmöglichkeiten birgt insbesondere bei längeren Laufzeiten die Gefahr, ein ungleiches Machtverhältnis zwischen den Vertragsparteien entstehen zu lassen.*
- *Faire und angemessene Kündigungsfristen: Angemessene Kündigungsfristen fördern stabile und gleichberechtigte Vertragsbeziehungen. Nicht angemessene Kündigungsfristen können die Planungssicherheit einschränken. Ein Indiz für eine Verletzung des Verhandlungsgebotes können sachgrundlose oder einseitige Kündigungsmöglichkeiten sein. Die Möglichkeit zur Kündigung aus wichtigem Grund bleibt unberührt.*
- *Faire und angemessene Vertragskonditionen: Eine faire und angemessene Vertragsgestaltung muss ermöglichen, dass Diensteanbieter und MVNO die Möglichkeit haben, konkurrenzfähige Endkundendienste im Markt anbieten zu können. Dies beinhaltet auch eine faire und angemessene Preisgestaltung der Vorleistungen, die zu einer größeren Angebotsvielfalt zugunsten der Endkunden führen und somit den Wettbewerb stärken kann. Fordert ein Zuteilungsinhaber prohibitiv überhöhte Preise, liegt regelmäßig ein Verstoß gegen das Verhandlungsgebot vor.*
- *Keine unangemessene Bindungswirkung: Diensteanbieter und MVNO sollen stets in der Lage sein, Vorleistungen möglichst frei am Markt beziehen zu können. Indizien für eine Verletzung des Verhandlungsgebotes können vorliegen, wenn die ausschließliche oder weit überwiegende Beschaffung von Vorleistungen bei nur einem Zuteilungsinhaber sachgrundlos vorgegeben wird oder, wenn eine Vertragsklausel dahingehend besteht, dass Endkundenverträge bei Vertragsbeendigung sachgrundlos auf den Vorleistungsgeber zurückfallen. Ungeachtet dessen ist die Versorgungssicherheit der Endkunden jederzeit zu gewährleisten.“*

Die Präsidentenkammer führt hierzu aus, dass die Leitplanken den Maßstab konkretisieren sollen, an dem die Umsetzung des Verhandlungsgebotes zu messen ist. Die Präsidentenkammer beabsichtige damit dem weithin vorgetragenen Bedürfnis nach einer Konkretisierung des Verhandlungsgebotes Rechnung zu tragen. Die Beurteilung

der Umsetzung des Verhandlungsgebotes erfolge anhand der Leitplanken und sei im Einzelfall auf der Grundlage einer Gesamtschau vorzunehmen.

1.3 Erklären des Scheiterns der Verhandlungen

- 6 Die Parteien verhandeln seit dem Jahr 2020 miteinander. Dem vorliegenden Antrag auf Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens ging eine von der Antragstellerin initiierte informelle Streitschlichtung bei der Bundesnetzagentur (Referat 212) voran. Im Zuge mehrerer Verhandlungsrunden und der informellen Streitschlichtung konnten die Streitbeteiligten keine Einigung über einige Vertragskonditionen erzielen. Die Antragstellerin teilte der Bundesnetzagentur mit Schreiben vom 22.10.2025 mit, dass sie das informelle Streitschlichtungsverfahren bei der Bundesnetzagentur nicht mehr fortführe. Mit Schreiben an die Antragsgegnerin vom selben Tag kündigte die Antragstellerin gegenüber der Antragsgegnerin an, dass sie davon ausgehe, dass eine Vereinbarung nicht erzielt werden könne und sie daher den formalen Weg vor den zuständigen Behörden einschlagen werde. Gleichzeitig benannte sie konkrete Dissenspunkte, wie insbesondere die Themen Exklusivität und Super-Roaming im Connected Car-Bereich,
vgl. Anlage AG 8.
- 7 Im Dezember 2025 kontaktierte die Antragstellerin die Antragsgegnerin erneut mit einer aktualisierten Zugangsnachfrage und setzte eine Frist bis zum 12.01.2026. Die Rückantwort der Antragsgegnerin vom 13.01.2026 blieb ohne Folgen, sodass die Antragstellerin mit Schreiben vom 15.01.2026 das Scheitern der Verhandlungen erklärte.

1.4 Antrag auf Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens

- 8 Mit Schreiben vom 10.02.2026 beantragte die Antragstellerin die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens gemäß § 212 Abs. 1 TKG wegen Verstoßes gegen das Verhandlungsgebot nach Ziffer III.2.8 der Präsidentenkammerentscheidung durch die Vodafone GmbH. In ihrem Schreiben vom 30.04.2026 hat die Antragstellerin die in blauer Schrift bzw. durch Durchstreichungen gekennzeichneten Präzisierungen der Anträge vorgenommen.
- 9 Die Antragstellerin beantragt im Einzelnen:
 1. Vodafone GmbH („Antragsgegnerin“) aufzufordern, der Antragstellerin gemäß den Bescheiden der Bundesnetzagentur vom 13.06.2025 zur Verlängerung der Frequenzuteilungen der Antragsgegnerin in Verbindung mit Ziff. III.2.8 der Präsidentenkammerentscheidung vom 24.03.2025, BK1-22/001 (zusammen „Verhandlungsgebot“), ein modifiziertes Angebot für den Abschluss eines Vertrags über einen Full MVNO-Zugang zum Mobilfunknetz der Antragsgegnerin nach den folgenden Maßgaben vorzulegen:

a) Das Angebot beinhaltet ~~Vorleistungspreise~~ Preise für Vorleistungen zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge, einschließlich entsprechender Dienste der Antragstellerin für die BuGG die

- (i) für Datendienste, einschließlich VoLTE-Dienste, die BuGG nicht über BuGG und BuGG nicht über BuGG liegen,
- (ii) für SMS, die das in Art. 10 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2022/612 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union ab dem 01.01.2025 festgelegte maximale Vorleistungsentgelt in Höhe von 0,003 €/SMS nicht überschreiten,
- (iii) für abgehende Sprachdienste an Rufnummern in der EU, die das in Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2022/612 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union ab dem 01.01.2025 festgelegte maximale Vorleistungsentgelt von 0,019 €/min. nicht überschreiten,

b) Das Angebot enthält Mindestumsätze, die nicht über den folgenden Beträgen liegen,

BuGG

BuGG

BuGG

c) Das Angebot enthält keine Exklusivitätsregelung.

d) Das Angebot ermöglicht der Antragstellerin, das Mobilfunknetz der Antragstellerin in Deutschland mit dynamischer Netzwahl mitzunutzen, wobei die Möglichkeit der dynamischen Netzwahl ausschließlich auf die Erbringung von M2M-/IoT-Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeugdienste der Antragstellerin beschränkt ist.

e) Das Angebot beinhaltet keine Verpflichtung der Antragstellerin, im Rahmen des nachgefragten Full MVNO-Zugangs im Mobilfunknetz der Antragsgegnerin andere Nummernressourcen zu verwenden als die der Antragstellerin von der ITU zugeteilten internationalen Nummernressourcen, und Nummernressourcen zu verwenden, die eigens und ausschließlich für die Nutzung im Mobilfunknetz der Antragsgegnerin zugewiesen sein müssen und sich nicht mit den in anderen deutschen Mobilfunknetzen von der Antragstellerin verwendeten Nummernressourcen überschneiden dürfen.

f) Das Angebot enthält keine Klauseln, die die Geschäftstätigkeit der Antragstellerin im deutschen Endkundenmarkt beschränken.

2. Hilfsweise zu Ziffer 1. beantragt sie, die Antragsgegnerin aufzufordern, der Antragstellerin gemäß den Bescheiden der Bundesnetzagentur vom 13.06.2025 zur Verlängerung der Frequenzzuteilungen der Antragsgegnerin in Verbindung mit Ziff. III.2.8 der Präsidentenkammerentscheidung vom 24.03.2025, BK1-22/001 (zusammen „Verhandlungsgebot“), ein modifiziertes Angebot für den Abschluss eines Vertrags über einen Full MVNO-Zugang zum Mobilfunknetz der Antragsgegnerin nach den folgenden Maßgaben vorzulegen:

a) Das Angebot beinhaltet ~~Vorleistungspreise~~ **Preise für Vorleistungen zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge, einschließlich entsprechender Dienste der Antragstellerin für die BuGG, die**

(i) für Datendienste, einschließlich VoLTE-Dienste, welche die in Art. 11 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2022/612 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union jeweils ab dem 01.01.2026 und ab dem 01.01.2027 festgelegten maximalen Vorleistungsentgelte von 1,10 € (2026) und 1,00 € (ab 2027) nicht überschreiten,

(ii) für SMS, die das in Art. 10 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2022/612 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union ab dem 01.01.2025 festgelegte maximale Vorleistungsentgelt in Höhe von 0,003 €/SMS nicht überschreiten,

(iii) für abgehende Sprachdienste an Rufnummern in der EU, die das in Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2022/612 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union ab dem 01.01.2025 festgelegte maximale Vorleistungsentgelt von 0,019 €/min. nicht überschreiten.

b) Das Angebot beinhaltet keine Mindestumsätze.

c) Das Angebot enthält keine Exklusivitätsregelung.

d) Das Angebot ermöglicht der Antragstellerin, das Mobilfunknetz der Antragstellerin in Deutschland mit dynamischer Netzwahl mitzunutzen, wobei die Möglichkeit der dynamischen Netzwahl ausschließlich auf die Erbringung von M2M-/IoT-Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeugdienste der Antragstellerin beschränkt ist.

e) Das Angebot beinhaltet keine Verpflichtung der Antragstellerin, im Rahmen des nachgefragten Full MVNO-Zugangs im Mobilfunknetz der Antragsgegnerin andere Nummernressourcen zu verwenden als die der Antragstellerin von der ITU zugeteilten internationalen Nummernressourcen, und Nummernressourcen zu verwenden, die eigens und ausschließlich für die Nutzung im Mobilfunknetz der Antragsgegnerin zugewiesen sein müssen und sich nicht mit den in anderen deutschen Mobilfunknetzen von der Antragstellerin verwendeten Nummernressourcen überschneiden dürfen.

f) Das Angebot enthält keine Klauseln, die die Geschäftstätigkeit der Antragstellerin im deutschen Endkundenmarkt beschränken.

3. Hilfsweise zu Ziffer 1. und Ziffer 2. beantragt sie,

festzustellen, dass folgende von der Antragsgegnerin angebotenen Konditionen in der gebotenen Gesamtschau den Anforderungen des Verhandlungsgebots unter Berücksichtigung der Leitplanken in der Präsidentenkammerentscheidung vom 24.03.2025, BK1-22/001, nicht entsprechen und daher gegen das Verhandlungsgebot verstoßen:

a) Die Forderung von ~~Vorleistungspreisen~~ **Preise für Vorleistungen zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge, einschließlich entsprechender Dienste der Antragstellerin für die BuGG, die** in Höhe der in Art. 11 Abs. 1, Art. 10 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2022/612 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union jeweils für Datendienste, einschließlich VoLTE-Dienste, SMS-Nachrichten und Sprachdienste festgelegten maximalen Vorleistungsentgelte, bei

b) gleichzeitiger Forderung eines Mindestumsatzes.

c) Die Forderung einer Exklusivitätsregelung.

d) Die Forderung einer Untersagung einer Mitbenutzung des Netzes der Antragsgegnerin in Deutschland mit der Möglichkeit einer dynamischen Netzwahl bei der Erbringung von M2M-/IoT-Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeugdienste durch die Antragstellerin.

e) Die Forderung einer Verpflichtung der Antragstellerin, im Rahmen des nachgefragten Full MVNO-Zugangs im Netz der Antragsgegnerin nicht die Nummernressourcen zu verwenden, die der Antragstellerin von der ITU zugeteilt

wurden und von der Antragstellerin für ihr Geschäft weltweit verwendet werden, und stattdessen Nummernressourcen zu verwenden, die eigens und ausschließlich für die Nutzung im Mobilfunknetz der Antragsgegnerin zugewiesen sein müssen und sich nicht mit den in anderen deutschen Mobilfunknetzen von der Antragstellerin verwendeten Nummernressourcen überschneiden dürfen.

f) Die Forderung einer Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Antragstellerin im deutschen Endkundenmarkt.

4. Ferner beantragt sie, etwaige Gebühren für das vorliegende Verfahren der Antragsgegnerin aufzuerlegen.

- 10 Zur Begründung führt die Antragstellerin im Wesentlichen aus, die Verhandlungen zwischen ihr und der Antragsgegnerin zum Abschluss eines Full-MVNO-Zugangsvertrags mit diskriminierungsfreien und objektiv angemessenen Konditionen seien gescheitert.
- 11 Verlauf und Einzelheiten der Verhandlungen zwischen Antragstellerin und Antragsgegnerin sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Streitbeteiligten.
- 12 Die Antragstellerin trägt vor, dass die Antragsgegnerin einen Vertragsabschluss auch weiterhin von unangemessenen Konditionen abhängig mache. Die Antragsgegnerin verlange prohibitive Preise für das Datenroaming, die ein Mehrfaches über dem Marktpreis lägen, den die Antragsgegnerin nach aktuellem Stand für vergleichbare Konnektivitätsleistungen auf der Retail-Ebene verlangt. Die Antragsgegnerin verlange die Höchstvorleistungspreise nach der EU Roamingverordnung 612/2022.
- 13 Weiter fordere die Antragsgegnerin einen Mindestumsatz in Höhe von BuGG. In Verbindung mit den angebotenen Höchstvorleistungspreisen nach der EU Roamingverordnung 612/2022 führe dies zu einem faktisch deutlich über den regulierten Höchstvorleistungspreisen liegenden Preis.
- 14 Ferner verlange die Antragsgegnerin eine exklusive Bindung der Antragstellerin.
- 15 Zudem fordere die Antragsgegnerin eine vollständige vertragliche Untersagung der Möglichkeit einer dynamischen Netzwahl („super-roaming“). Dies, obwohl die Antragsgegnerin selbst davon ausgehe, dass bei Ermöglichung der nachgefragten dynamischen Netzwahl Wettbewerbsverzerrungen ausgeschlossen seien, da sich die Mobilfunkunternehmen gegenseitig ähnliche Vorteile einräumen könnten wie für MVNO (und dies auch täten). Die BuGG verlange die Bereitstellung der Konnektivität auf Basis von zwei Mobilfunknetzen in Deutschland, was marktüblich sei. Die Antragstellerin sei daher auf den Zugang zu zwei Mobilfunknetzen in Deutschland angewiesen.
- 16 Schließlich sei auch mit Blick auf den Vertragsgegenstand – konkret die Beschreibung der MVNO-Dienste, die auf Basis des Vorleistungszugangs von der Antragstellerin erbracht würden – eine Klärung im Verhandlungswege gescheitert. Die Antragsgegnerin

habe ab Dezember 2021 zunächst unter Verweis auf vermeintlich entgegenstehende ITU-Vorgaben einen Ausschluss von Internetzugangsdiensten der Antragstellerin im deutschen Endkundenmarkt gefordert. Nachdem die ITU im Wege eines förmlichen Klärungsprozesses aber die Zulässigkeit dieser Nummernnutzung bestätigt habe, erhebe die Antragsgegnerin neue unangemessene Forderungen gegenüber der Antragstellerin: Die Antragsgegnerin verlange für den Abschluss des nachgefragten Full MVNO-Zugangsvertrag eine vertragliche „klare kommerzielle, technische und operative Trennung zwischen internationalem/M2M Geschäft und nationalem Geschäft“. Dies habe die Antragsgegnerin dahingehend erläutert, die Antragstellerin müsse sich vertraglich verpflichten, eine Mitnutzung des Netzes der Antragsgegnerin in Deutschland ausschließlich unter Verwendung anderer Nummernressourcen als der Antragstellerin, zugeteilten internationalen Nummernressourcen zu realisieren; die Antragsgegnerin fordere, dass die Antragstellerin im Rahmen des nachgefragten Full MVNO-Zugangs ausschließlich für die Nutzung im Mobilfunknetz der Antragsgegnerin zugewiesene Nummern verwende, die sich nicht mit den in anderen deutschen Mobilfunknetzen von der Antragstellerin verwendeten Nummernressourcen überschneiden dürften.

- 17 Zur rechtlichen Würdigung führt die Antragstellerin im Wesentlichen aus, dass die Anforderungen an einen zulässigen Streitbeilegungsantrag gemäß § 212 Abs. 1 Satz 1 TKG erfüllt seien. Insbesondere seien die Verhandlungen gescheitert, sodass ein Sachbescheidungsinteresse der Antragstellerin bestehe. Das bisherige Vertragsangebot der Antragsgegnerin sei objektiv wie eine Weigerung eines Vertragsabschlusses zu bewerten.
- 18 Der Hauptantrag zu Ziffer 1. a) – f) und der Hilfsantrag zu Ziffer 2. a) – f) seien in Einklang mit der Rechtsprechung des BVerwG darauf gerichtet, die Antragsgegnerin zur Vorlage eines modifizierten Angebots mit fairen und angemessenen Konditionen aufzufordern, das der Antragstellerin das Angebot wettbewerbsfähiger Endkundenprodukte auf Basis eines MVNO-Zugangs ermögliche und die Unabhängigkeit der Antragstellerin als Diensteanbieterin im Markt unberührt lasse.
- 19 Die von der Antragsgegnerin geforderten Vorleistungsbedingungen für den nachgefragten Full MVNO-Zugang zum Netz der Antragsgegnerin seien in der Gesamtschau als objektiv unangemessen zu werten und verhinderten ein wettbewerbsfähiges Angebot der Antragstellerin im deutschen Endkundenmarkt.
- 20 Die Anträge zu Ziffer 1. a) und 1.b) seien begründet. Die Antragsgegnerin fordere die in der EU Roaming Verordnung 2022/612 festgelegten Vorleistungshöchstpreise für Datenroamingdienste. Gleichzeitig fordere die Antragsgegnerin einen jährlichen Mindestumsatz von BuGG € BuGG. In der Gesamtschau erwiesen sich diese Konditionen als unfair und unangemessen.
- 21 Zur Bewertung einer solchen Verbindung der EU Vorleistungshöchstpreise und gleichzeitiger Forderung eines Mindestumsatzes habe die Beschlusskammer im Beschluss BK2-23/002 ausgeführt,

„dass im Fall der Vereinbarung von Mindestumsätzen die damit verbundene Bereitschaft der Diensteanbieter zur Beteiligung an den Investitionsrisiken grundsätzlich Auswirkungen auf die Bewertung der Billigkeit der in den Verhandlungen angebotenen kommerziellen Bedingungen nach sich ziehe. Entgelte, die dem höchstmöglichen Niveau der Roaming-Verordnung entsprächen, erwiesen sich im Fall der Beteiligung des Diensteanbieters an den Investitionsrisiken der Antragsgegnerin, wie dies etwa durch Mindestumsätze der Fall sei, grundsätzlich als unbillig.“

- 22 Dies treffe im vorliegenden konkreten Fall zu. Insbesondere bewirke der von der Antragsgegnerin geforderte Mindestumsatz unter Berücksichtigung des erwarteten Datenverkehrs, dass die Antragstellerin tatsächlich einen Vorleistungspreis zahlen müsse, der im Durchschnitt deutlich über den maximalen Vorleistungsentgelten der EU Roamingverordnung 2022/612 liege.
- 23 Demgegenüber entspreche der in Ziffer 1. a) beantragte modifizierte Rahmen für die Vorleistungsentgelte für Datendienste dem Marktpreisniveau entsprechend den von der Antragsgegnerin im Automobilsektor für vergleichbare Konnektivitätsleistungen angebotenen Preisen. Die Antragsgegnerin bietet auf Retail-Ebene Preise zwischen BuGG € und BuGG €.
- 24 Der beantragte Rahmen für Mindestumsätze sei in der Gesamtschau ebenfalls als fair und angemessen zu werten. Dieser Rahmen lege – mit einer Sicherheitsmarge – die seitens der Antragsgegnerin kalkulierten Verkehrsprognosen für BuGG zugrunde. Die Obergrenzen für die Mindestumsätze seien so kalkuliert, dass diese nicht zu einer faktischen Erhöhung der Vorleistungspreise führten.
- 25 Der Antrag Ziffer 1. c) zu Exklusivitätsvereinbarungen sei ebenfalls begründet. Die Antragsgegnerin fordere sachgrundlos die vertragliche Vereinbarung einer Exklusivität. Dies stelle schon deswegen einen Verstoß gegen das Verhandlungsgebot dar, weil die Antragsgegnerin damit die Geschäftstätigkeit der Antragstellerin im Automobilbereich gezielt zu behindern suche.
- 26 Demgegenüber gehe die Antragsgegnerin selbst davon aus, dass Wettbewerbsverzerren durch die Ermöglichung von „super-roaming“ für M2M-/IoT-Diensteangebote eines MVNO ausgeschlossen seien, da die Mobilfunknetzbetreiber einschließlich der Antragsgegnerin sich gegenseitig ähnliche Vorteile einräumen könnten und würden.
- 27 Auch der Antrag Ziffer 1. d) sei begründet. Der von der Antragsgegnerin geforderte vollständige Ausschluss eines „super-roaming“ sei am Maßstab der PKE unangemessen. Die Antragstellerin habe die Antragsgegnerin darauf hingewiesen, dass diese selbst auf Basis eines „super-roaming“ weitere deutsche Mobilfunknetze nutze, um Konnektivitätsleistungen für vernetzte Fahrzeugdienste gegenüber Automobilherstellern im deutschen Markt anzubieten.
- 28 Hiervon ausgehend stelle der von der Antragsgegnerin geforderte Ausschluss auch keine faire und angemessene Vertragsbedingung im Sinne der Leitplanken der PKE III

2025 dar, da dem MVNO durch das Angebot keine konkurrenzfähigen Endkundendienste im Markt ermöglicht würden.

- 29 Der Antrag Ziffer 1. e) bezüglich der Nummernnutzung sei ebenfalls begründet. Die Antragsgegnerin fordere eine Regelung, wonach die Antragstellerin sich verpflichten solle, im Rahmen des nachgefragten Full MVNO-Zugangs andere als die der Antragstellerin zugeteilten ITU-Nummernressourcen zu verwenden. Darüber hinaus sei auch der Antrag Ziffer 1. f) bzgl. der Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Antragstellerin in Deutschland begründet. Zunächst habe die Antragsgegnerin eine Klausel gefordert, mit der sie das Angebot von Internetzugangsdiensten durch die Antragstellerin verhindern wolle. Nachdem der Klärungsprozess bei der ITU die Zulässigkeit der Nutzung der internationalen Nummernressourcen auch für Internetzugangsdienste der Antragstellerin bestätigt habe, habe die Antragsgegnerin eine vertragliche, technische und operative „klare Trennung“ der Dienstangebote der Antragstellerin im deutschen Endkundenmarkt gefordert. Zu diesem Zweck habe die Antragsgegnerin die Verwendung ausschließlich nationaler Nummernressourcen für die Mitnutzung des Mobilfunknetzes der Antragsgegnerin in Deutschland für Dienstangebote im deutschen Endkundenmarkt verlangt. Damit ziele die Antragsgegnerin auf einen Ausschluss jeglicher Full MVNO-Geschäftstätigkeit der Antragstellerin, denn die Antragsgegnerin wisse, dass die Antragstellerin ihr MVNO-Geschäft weltweit auf Basis der ihr zugeteilten internationalen Nummernressourcen realisiere.
- 30 Die Hilfsanträge Ziffer 2.a) und b) seien begründet. Für den Fall, dass die Beschlusskammer dem Antrag zu Ziffer 1.a) nicht folgen sollte, seien die von der Antragstellerin in Ziffer 2.a) (i)-(iv) beantragten Obergrenzen zugrunde zu legen. Die Forderung eines Mindestumsatzes sei in diesem Fall objektiv unangemessen. Die Antragstellerin müsse bei Zugrundelegung der Höchstpreise nach der EU Roamingverordnung Datenvorleistungspreise zahlen, die ein Vielfaches der von der Antragsgegnerin am Markt angebotenen Retail-Preise für vergleichbare Konnektivitätsleistungen betrügen.

1.5 Antrag auf Ablehnung des Antrags

- 31 Mit Schreiben vom 09.03.2026 beantragt die Antragsgegnerin
1. die Anträge der Antragstellerin als unzulässig, jedenfalls aber als unbegründet abzulehnen,
 2. die Kosten des Verfahrens der Antragstellerin aufzuerlegen.
- 32 Zur Begründung führt die Antragsgegnerin aus:
- 33 In tatsächlicher Hinsicht sei das Vorbringen der Antragstellerin von falschen Darstellungen geprägt. Ein Beispiel hierfür sei, dass die Antragsgegnerin die Antragstellerin wiederholt aufgefordert habe, mit ihr über Möglichkeiten zur technischen Abgrenzung der verwendeten Nummernressourcen im Hinblick auf die von ihr geforderte dynamische Netzwahl zu sprechen, was die Antragstellerin verweigert habe, der Antragsgegnerin

nun aber vorwerfe, sie würde mit der Forderung nach dieser Abgrenzung die Verhandlung verweigern. Die Antragstellerin wolle die Verhandlungen auf einige wenige Punkte beschränken, insbesondere Preise und Mindestumsätze, während sie über andere für den Vertragsschluss wesentliche Gesichtspunkte jede Diskussion ablehne. Ein weiteres Beispiel für die verzerrten Sichtweisen der Antragstellerin sei der Umstand, dass sie die Bemühungen des Referats 212 der Bundesnetzagentur um eine Vermittlung und die zu diesem Zweck an beide Parteien getrennt ausgesprochenen Gesprächsangebote abgelehnt und die Streitschlichtung daraufhin abrupt abgebrochen habe. Vor diesem Hintergrund gehe schon der Vorwurf der Antragstellerin, die Verhandlungen seien an der Antragsgegnerin gescheitert, fehl. Sie habe die Verhandlungen selbst immer wieder unterbrochen und zweimal für beendet erklärt. Der Streitbeilegungsantrag sei daher bereits unzulässig.

- 34 Er sei aber vor allem unbegründet. Der Vorwurf der Antragstellerin, die Antragsgegnerin würde unfaire und unangemessene Bedingungen fordern, Verhandlungen verweigern und sie von ihrem Mobilfunknetz ausschließen wollen, entbehre jeglicher Grundlage. Die Antragstellerin wolle zum einen Dienste im Bereich M2M/IoT erbringen, hierfür ihre von der ITU zugeteilten globalen Nummernressourcen nutzen, dabei auch von einer dynamischen Netzwahl Gebrauch machen können und kommerzielle Konditionen erhalten, die sie im Bereich von internationalen, langfristigen und (teilweise) exklusiven Verträgen im Automobilsektor verorte. Zum anderen wolle sie unter Nutzung derselben Nummernressourcen vor allem auch Datendienste für Endnutzer anbieten und hierfür dieselben kommerziellen Konditionen erhalten. Beides gehe nicht zusammen.
- 35 Es sei eine Abgrenzung erforderlich, um eine dynamische Netzwahl bei der Erbringung von Endnutzerdiensten auszuschließen. Dies sei erforderlich zur Vermeidung von erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Mobilfunknetzbetreiber.
- 36 Schließlich wolle die Antragstellerin auch die Preise für ihr gemischtes Angebot aus M2M/IoT- und Endnutzerdiensten optimieren, indem sie Preise verlange, die ihrer eigenen Aussage nach aus dem Bereich vernetzter Fahrzeuge stammten. Die Antragstellerin müsse sich entscheiden, welches Modell eines nationalen MVNO-Zugangs sie zugrunde legen wolle:
- 37 Wolle die Antragstellerin ausschließlich M2M/IoT-Dienste unter Nutzung ihrer globalen Nummernressourcen anbieten, aber keine Endnutzerdienste, so wie sie dies ursprünglich angefragt habe, dann sei weder ein strikter Ausschluss der dynamischen Netzwahl noch eine vertragliche Exklusivität erforderlich. Eine solche Vereinbarung sei zwischen den Parteien im Jahr 2022 schon fast fertig ausverhandelt gewesen und an der Frage der Zulässigkeit des Angebots von Endnutzerdiensten gescheitert. Eine solche Vereinbarung über die Nutzung des Netzes der Antragsgegnerin für M2M/IoT-Dienste bestehe zudem derzeit zwischen der Antragstellerin und der BuGG als Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin.

38 Wolle die Antragstellerin hingegen M2M/IoT-Dienste und Internetzugangsdienste für Endnutzer anbieten, dann müsse eine strikte Trennung dieser beiden Bereiche erfolgen, sowohl vertraglich als auch technisch-organisatorisch. Hierfür komme nur die Nutzung dezidierter Nummernressourcen für die jeweiligen Bereiche in Betracht, wie dies auch alle anderen Mobilfunknetzbetreiber praktizierten.

39 Die Schilderung des Verhandlungsverlaufs beinhaltet überwiegend Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Parteien.

2020-2022

40 BuGG.

41 BuGG.

42 BuGG Die Antragsgegnerin BuGG.

43 BuGG.

44 BuGG.

Der Antragsgegnerin seien BuGG. Die Behauptung der Antragstellerin, diese hätten „BuGG“ enthalten, werde mit Nichtwissen bestritten. Die Tatsache, BuGG.

2023 bis 2024

45 BuGG.

46 BuGG.

47 BuGG.

48 BuGG.

2025 bis 2026

49 Nach der Genehmigung eines erweiterten Use Case durch die ITU BuGG.

50 BuGG.

51 BuGG.

52 BuGG.

BuGG.

BuGG.

BuGG.

BuGG.

Auch jetzt moniere die Antragstellerin, die Antragsgegnerin habe kein „konkretes modifiziertes Angebot“ bzw. „kein Gegenangebot“ unterbreitet. Dies sei unverständlich, BuGG.

53 BuGG.

- 54 BuGG.
- 55 BuGG.
- 56 BuGG.
- 57 Die Antragsgegnerin sei daher erstaunt, BuGG.
- 58 BuGG.
- 59 BuGG.
- 60 BuGG.
- 61 Die Antragstellerin meine, weil die Antragsgegnerin kein Gegenangebot vorgelegt habe, sondern nur auf „allgemein-abstrakt zu verhandelnde Themen“ verwiesen habe, BuGG.
- 62 Der Antrag nach § 212 TKG sei bereits unzulässig. Die Antragstellerin habe das von ihr behauptete Scheitern der Verhandlungen selbst herbeigeführt, indem sie Verhandlungen zu wesentlichen Aspekten verweigert und destruktiv geführt habe und die Verhandlungen schließlich selbst abgebrochen habe. Ihr komme daher kein Sachbescheidungsinteresse zu.
- 63 Nach der Entscheidungspraxis der Beschlusskammer müssten die Verhandlungen über konkret beantragte Punkte gescheitert sein, nachdem über diese ernsthaft verhandelt worden sei oder weil der Versuch einer Einigung über den konkret umstrittenen Punkt offensichtlich aussichtslos gewesen wäre. Dies sei hier nicht der Fall:
- 64 Die Antragsgegnerin verhandle seit dem Jahr 2020 mit der Antragstellerin und habe diese Verhandlungen zu keinem Zeitpunkt verweigert. Die Antragstellerin habe hingegen immer wieder über längere Zeiträume nicht auf Angebote oder Forderungen der Antragsgegnerin reagiert, nur um diese dann mit einer neuen Forderung zu konfrontieren. Wesentlicher sei, dass die Antragstellerin die Verhandlung über wesentliche Gesichtspunkte des Vertrages schlicht verweigert habe. Sie nenne die Frage der Zulässigkeit einer dynamischen Netzwahl und der Exklusivität selbst als wesentliche Vertragsbedingungen, über die keine Einigung habe erzielt werden können, aber eine Verhandlung hierzu habe sie verweigert.
- 65 In den Jahren BuGG, was die Antragsgegnerin durch eine vertragliche Regelung habe ausschließen wollen. Die Antragsgegnerin habe die Verhandlungen mit der Antragstellerin weder verweigert noch verzögert. Es sei regelmäßig die Antragstellerin gewesen, die Verhandlungen verzögert, abgebrochen oder zu konkreten Themen verweigert habe. Die Antragsgegnerin habe für den von der Antragstellerin nachgefragten MVNO-Zugang auch keine unangemessenen oder diskriminierenden Bedingungen verlangt, die mit den Vorgaben der PKE-2018 und der PKE-2025 nicht in Einklang stünden.
- 66 Die Anträge zu 1.f), 2.f) und 3.f) seien abzulehnen. Entgegen der Behauptung der Antragstellerin fordere die Antragsgegnerin keine Klauseln, die die Geschäftstätigkeit der

Antragstellerin im deutschen Endkundenmarkt beschränkten. Der Antragstellerin stehe es frei, welche Dienste sie dort unter Nutzung welcher Ressourcen erbringe. Ihre Behauptung, die Antragsgegnerin habe ihre Tätigkeit auf „*von der Antragsgegnerin vorgegebene Produkte*“ beschränken wollen, sei frei erfunden.

- 67 Aus dem Antrag der Antragstellerin und dessen Begründung werde schon nicht ersichtlich, worauf die beantragte Maßnahme abziele und was ihr konkreter Regelungsgehalt sein solle. Gehe es um Klauseln in Bezug auf eine Tätigkeit außerhalb des Bereichs M2M/IoT, um die Nutzung bestimmter Nummerierungsressourcen, oder um die Trennung verschiedener Geschäftsbereiche? Der gewünschte Regelungsgehalt bleibe völlig unklar. Der Antrag sei daher unbestimmt und schon deswegen abzulehnen.
- 68 Worauf die Antragstellerin vermutlich abziele sei die Frage, ob sie mit den ihr von der ITU zugeteilten globalen Nummernressourcen auf die Erbringungen von M2M/IoT-Diensten beschränkt sei, oder ob sie auch Endnutzerdienste erbringen dürfe. Dabei handele es sich seit Jahren um einen zentralen Streitpunkt zwischen den Parteien. Es sei BuGG und im Streitbeilegungsverfahren (BK2b-21/005) zwischen der Antragstellerin und BuGG zu verweisen. Maßgeblich für das vorliegende Verfahren seien zwei Eckpfeiler:
- 69 Daher sei es legitim gewesen, dass BuGG. Nach der Erweiterung der ITU-Zuteilungen der Antragstellerin auf den Use Case „global data connectivity for Internet access“, der offenbar auch die Erbringung von Datendiensten für Endnutzer in der Art eines Internetzugangs beinhalte, habe die Antragsgegnerin keine Beschränkung auf M2M/IoT-Dienste mehr gefordert, halte aber daran fest, dass sie eine Klausel vorsehen dürfe, nach der die Nutzung des MVNO-Zugangs auf die konkreten, der Antragstellerin genehmigten Use Cases beschränkt werde. Dies sei schon deswegen erforderlich, weil der Use Case „global data connectivity for Internet access“ zwar Datendienste für Endnutzer zu gestatten scheine, nicht aber Sprachdienste und SMS. Diese Dienste seien vielmehr nur für ganz spezifische Nutzungen im Bereich M2M/IoT zulässig (wie etwa Notrufe in Aufzügen oder aus Fahrzeugen). Die Antragstellerin sei somit nicht berechtigt, Sprachdienste und SMS für andere als die in den genehmigten Use Cases genannten Zwecke zu nutzen, und die Antragsgegnerin sei nicht verpflichtet, ihr eine darüber hinausgehende Nutzung für die von ihr derzeit verwendeten globalen Nummernressourcen zu ermöglichen.
- 70 Dies drohe nun aber ausweislich des der Antragstellerin genehmigten Use Case „global data connectivity for Internet access“, mit dem herkömmliche Internetzugangsdienste auf Basis nationaler Nummernressourcen ersetzt werden können. Die Anträge zu 1.e), 2.e) und 3.e) seien abzulehnen. Es sei unbestimmt, worauf sich die beantragten Maßgaben beziehen und gegen welche Art von sachlichen Anforderungen der Antragsgegnerin sich diese richten sollten.

- 71 Die Antragsgegnerin habe von der Antragstellerin nicht verlangt, nationale Nummernressourcen für den begehrten MVNO-Zugang zu nutzen. Sofern die Antragstellerin ausschließlich M2M/IoT-Dienste anbieten wolle, aber keine Endnutzerdienste, könne sie dies unter Nutzung ihrer globalen Nummernressourcen tun. Die Antragsgegnerin habe der Antragstellerin einen solchen Vertrag angeboten. Eine solche Vereinbarung bestehe zudem derzeit zwischen der Antragstellerin BuGG, die ebenfalls die Nutzung des Netzes der Antragsgegnerin mit den globalen Nummernressourcen der Antragsgegnerin ermögliche.
- 72 Etwas anderes gelte allerdings in dem Fall, dass die Antragstellerin sowohl M2M/IoT-Dienste als auch Internetzugangsdienste für Endnutzer anbieten wolle. Dann müsse eine strikte Trennung dieser beiden Bereiche erfolgen, sowohl vertraglich als auch technisch-organisatorisch. Hierfür komme nur die Nutzung dezidierter Nummernressourcen für die jeweiligen Bereiche in Betracht:
- globale Nummernressourcen für den Bereich M2M/IoT mit der Möglichkeit einer Gestattung von dynamischer Netzwahl, und
 - andere (nationale) Nummernressourcen für das Angebot von Endnutzerdiensten ausschließlich im Netz der Antragsgegnerin, wodurch eine dynamische Netzwahl ausgeschlossen sei.
- 73 Erstens müsse eine Wettbewerbsverzerrung aufgrund der dynamischen Netzwahl nicht im Einzelfall nachgewiesen werden, sondern diese sei stets gegeben. Da die MNOs keine Möglichkeit hätten, mehrere Netze für ihre (sämtlichen) Dienste zu nutzen, könnten MVNOs mit einem Super Roaming stets eine bessere Qualität anbieten als die MNOs selbst, weil die MVNOs dann flexibel unterschiedliche Mobilfunknetze je nach Netzabdeckung, Geschwindigkeit, Auslastung, Preisen etc. nutzen könnten.
- 74 Zweitens bestünden nur enge Ausnahmereiche für die Ermöglichung einer dynamischen Netzwahl (auch) zugunsten von MNOs. MNOs sähen im Bereich M2M/IoT in gegenseitigen Verträgen über Internationales Roaming oftmals kein Verbot eines Super-Roamings vor. Soweit eine dynamische Netzwahl nicht ausgeschlossen werde,
- erfolge dies ausschließlich auf gegenseitiger Basis, und
 - werde stets strikt begrenzt auf den Bereich M2M/IoT und sei keinesfalls auch hinsichtlich Endnutzerdiensten zugelassen, und
- 75 drittens behaupte die Antragstellerin, die Antragsgegnerin habe vorgetragen, dass bei „Ermöglichung des nachgefragten ‚super roaming‘ eine Wettbewerbsverzerrungen weitestgehend ausgeschlossen ist, weil sich die Mobilfunknetzbetreiber im Bereich der M2M/IoT-Konnektivitätsdienste gegenseitig ähnlich Wettbewerbsvorteile einräumen können. Dies sei unzutreffend. Die Antragsgegnerin habe vorgetragen, dass sich im Bereich M2M/IoT „auch die Mobilfunknetzbetreiber gegenseitig ähnliche Vorteile wie für MVNOs einräumen können und Wettbewerbsverzerrungen so weitestgehend aus-

geschlossen werden können“. Die Aussage bedeute ersichtlich, dass Wettbewerbsverzerrungen im Fall der gegenseitigen Gestattung der dynamischen Netzwahl vermieden werden könnten, nämlich durch die oben genannten Sicherungsmechanismen.

- 76 Viertens gehe die Annahme der Antragstellerin fehl, dass es ausreichend sei, die Gestattung der dynamischen Netzwahl vertraglich auf den Automobilsektor zu beschränken und diesbezügliche Audit-Rechte einzuräumen.
- 77 Die Anträge zu 1.c), 2.c) und 3.c) seien abzulehnen. Dies sei schon deswegen der Fall, weil die Antragsgegnerin keine „*Exklusivitätsregelung*“ fordere. Die Antragsgegnerin verlange nicht, dass die Antragstellerin nur in ihrem Mobilfunknetz tätig sein solle und ihr eine Tätigkeit unter Nutzung anderer Mobilfunknetze nicht gestattet sei. Es handele sich somit nicht um eine Exklusivitätsregelung, wie sie der Entscheidung im Verfahren BK2-23/002 zugrunde gelegen habe. Die Forderung der Antragsgegnerin beziehe sich vielmehr auf die Nutzung einer dezidierten Nummernressource nur in ihrem Mobilfunknetz (für Dienste jenseits des Bereichs M2M/IoT), um die technische Trennung der Geschäftsbereiche im Hinblick auf die dynamische Netzwahl sicherzustellen. Schließlich seien auch die Anträge zu 1.a) und b), 2.a) und b) sowie 3.a) und b) abzulehnen. Zunächst sei festzuhalten, dass die Antragsgegnerin ihren Angeboten an die Antragstellerin zuletzt diejenigen Preise zugrunde gelegt habe, die von der Beschlusskammer im Verfahren BK2-23/002 zunächst als anzuordnende Maßnahmen erwogen worden seien. Es handele sich um die regulierten Vorleistungsentgelte für das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union gemäß der Roaming-Verordnung (EU) 2022/612 in Bezug auf Datendienste, abgehende Sprachdienste und SMS.
- 78 Diese Entgelte seien erst mit Beschluss vom 07.07.2025 als angemessen für einen nationalen MVNO-Zugang erachtet worden. Dass diese Entgelte inzwischen nicht mehr angemessen sein sollten, zumal die regulierten Datenpreise zum 01.01.2026 gesunken seien, sei nicht ersichtlich und werde von der Antragstellerin auch nicht behauptet.
- 79 Die Antragstellerin behaupte nun, diese Preise seien im Zusammenspiel mit dem geforderten Mindestumsatz BuGG unangemessen. Allerdings handele es sich bei diesem Mindestumsatz BuGG. Die von der Antragstellerin mit dem Antrag zu 1.a) geforderten Preise für den Datenverkehr seien indiskutabel. Sie ziehe als Vergleichspreise vermeintliche Angebotskonditionen der Antragsgegnerin für BuGG heran, die jedoch nicht einmal ansatzweise für den von ihr nachgefragten nationalen MVNO-Zugang relevant seien und bei denen es sich um Geschäftsgeheimnisse handele.

1.6 Weiterer Sachvortrag und Verfahrensverlauf

1.6.1 Bekanntgabe des Verfahrens im Amtsblatt und im Internet

- 80 Am 11.03.2026 hat die Beschlusskammer im Amtsblatt 05/2026 der Bundesnetzagentur unter Mitteilung Nr. 46/2026 sowie auf der Internetseite der Bundesnetzagentur die Eröffnung des Verfahrens bekannt gegeben.

1.6.2 Replik

- 81 Mit Replik vom 20.03.2026 führt die Antragstellerin aus, dass sie einen Full MVNO-Vertrag mit BuGG habe und hierauf basierend in Deutschland Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge, IoT- Anwendungen in der Industrie und Daten-Endnutzerdienste mit dem Produkt „Ubigi“ realisiere. Dieser Full MVNO-Vertrag BuGG. Die Antragstellerin nutze dieselben internationalen Nummerierungsressourcen für BuGG und für alle anderen Kunden. BuGG.
- 82 Hinsichtlich der Begründetheit der Anträge widerlege die Antragsgegnerin nicht, dass die von ihr bislang angebotenen Vertragskonditionen am Maßstab des Verhandlungsgebot und der Leitplanken objektiv unangemessen seien.
- 83 Die Antragsgegnerin trage vor, die Anträge zu Ziff. 1. a), b), Ziff. 2. a), b) sowie Ziff. 3. a), b) seien unbegründet. Der Vortrag greife nicht. Die Antragsgegnerin gehe selbst davon aus, dass die auf die EU Roamingverordnung gestützten Vorleistungspreise angemessen seien. Danach könne auch die Antragsgegnerin nicht annehmen, dass diese Anträge abzulehnen seien.
- 84 Die Ausführungen der Antragsgegnerin zu dem beantragten Rahmen für die Datenpreise seien darauf gerichtet, darzulegen, dass die von der Antragsgegnerin im Automobilsektor BuGG für Konnektivitätsleistungen für vernetzte Fahrzeuge nicht vergleichbar seien mit den Vorleistungspreisen, die sie der Antragstellerin für entsprechende Konnektivitätsleistungen anbiete. Der Vortrag greife nicht. Zunächst sei festzuhalten, dass Vorleistungspreise für Konnektivitätsleistungen für vernetzte Fahrzeuge, die ein Mehrfaches über den Endkundenpreisen für Konnektivitätsleistungen für vernetzte Fahrzeuge liegen, offensichtlich missbräuchlich seien. Ein wettbewerbsfähiges Endkundenangebot der Antragstellerin sei auf dieser Grundlage ausgeschlossen.
- 85 Auch der weitere Vortrag der Antragsgegnerin zu einer vermeintlich fehlenden Vergleichbarkeit der von ihr angebotenen Retailpreise für die Versorgung von vernetzten Fahrzeugen mit Konnektivität greife nicht. BuGG, dass die Antragsgegnerin für die erforderliche Vorleistung in Deutschland die Netzkapazitäten in ihrem Netz bereitstelle. BuGG. Zudem gelte auch hier, dass die Antragstellerin die angebotenen Vorleistungspreise an den Verkehrsmengen orientiere, BuGG.
- 86 Die Hilfsanträge Ziff. 2 a) und b) würden eine aus der Perspektive der Antragstellerin nachrangige Option für die Ausgestaltung eines Rahmens für Entgelte und Mindestumsätze beinhalten. Die Antragsgegnerin habe diese Vorleistungsentgelte in den Verhandlungen mit einem Mindestumsatz BuGG verknüpft. Diese Kombination führe faktisch zu Vorleistungspreisen, die ein Mehrfaches über den maximalen Entgelten nach der EU Roamingverordnung lägen. Zudem ergebe sich die objektive Unangemessenheit dieser Preise in Verbindung mit der Forderung von Mindestumsätzen bereits aus dem Beschluss BK2-23/002.

- 87 Die Antragsgegnerin halte diesem beantragten Preisrahmen ohne Mindestumsätze entgegen, die zugrunde gelegten Verkehrsmengen seien nicht nachvollziehbar. Hierfür verweise die Antragsgegnerin auf reduzierte Verkehrsmengen der Antragstellerin. Die Antragsgegnerin trage vor, sie fordere keine exklusive Vertragsbindung von der Antragstellerin. Dies entspreche jedenfalls nicht dem letzten Angebot der Antragsgegnerin vom 02.09.2025. Hierin fordere sie als wesentliche Vertragsbedingung „Exklusivität“. Im Rahmen der informellen Streitschlichtung habe die Antragsgegnerin diese Forderung aufrechterhalten. Soweit die Antragsgegnerin nunmehr vortrage, sie fordere keine Exklusivitätsregelung, sei ein entsprechendes Anerkenntnis geboten.
- 88 Die Antragstellerin beantrage auch nicht eine dynamische Netzwahl „bei einem MVNO-Zugang für ihre gesamte Geschäftstätigkeit einschließlich M2M/IoT und Endnutzerdiensten“. Die Antragstellerin fordere ausdrücklich eine auf die Erbringung von M2M/IoT- Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge beschränkte dynamische Netzwahl. Wie die Antragsgegnerin bereits im Rahmen der informellen Streitschlichtung selbst vorgetragen habe und hier erneut bestätige, könnten sich MNOs gegenseitig eine solche auf M2M/IoT beschränkte dynamische Netzwahl und damit Wettbewerbsvorteile einräumen – und täten dies in der Praxis auch. Eine Wettbewerbsverzerrung bei Ermöglichung einer beschränkten dynamischen Netzwahl für einen MVNO sei damit ausgeschlossen.
- 89 Vor diesem Hintergrund sei die Antwort der Antragsgegnerin auf die Nachfrage der Beschlusskammer zum Angebot von IoT-SIM-Karten der Antragsgegnerin irreführend. Vorliegend gehe es um eine dynamische Netzwahl für die Erbringung von M2M/IoT- Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge. Die Antragsgegnerin nutze hierfür auch in Deutschland die Netze der anderen Mobilfunknetzbetreiber im Wege einer dynamischen Netzwahl; sie biete in zahlreichen europäischen Ländern, einschließlich in Deutschland mit IoT-SIM-Karten einen Internetzugang in Fahrzeugen an und werbe damit, dass sie mit diesem Dienstangebot die Automobilhersteller – auch in Deutschland – in die Lage versetze, schnelle und nahtlose Konnektivität im Fahrzeug bereitzustellen, um ihren Kunden einen ununterbrochenen Zugang zum Onlinespielen, Musik- und Video-Streaming Diensten, E-Mails zu ermöglichen. Es gehe vorliegend nicht um die Erbringung von Endnutzerdiensten unter Verwendung nationaler Nummern, sondern um die Erbringung von M2M/IoT- Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge über einen Full MVNO-Zugang zum Netz der Antragsgegnerin unter Verwendung der der Antragsgegnerin zugeteilten internationalen Nummernressourcen. Diese Dienste der Antragstellerin könnten technisch von anderen Diensten, konkret auch Endnutzerdiensten ohne Weiteres getrennt und die Einhaltung einer hierauf beschränkten dynamischen Netzwahl könne ohne Weiteres von der Antragsgegnerin überprüft werden.
- 90 Die Anträge zu den Ziff. 1.e), 2.e), 3.e) seien ausreichend bestimmt, denn der Antragsgegnerin sei ausweislich ihrer Ausführungen klar, dass es um ihre Forderung

gehe, dass die Antragstellerin unterschiedliche Nummernressourcen verwenden solle, um eine Trennung von M2M/IoT-Konnektivitätsleistungen für vernetzte Fahrzeuge und Endnutzerdienste umzusetzen. Zu den Anträgen unter Ziff. 1.f), 2.f), 3.f) stelle die Antragsgegnerin zwar zunächst die Bestimmtheit der Anträge in Frage. Aus den dann folgenden Ausführungen ergebe sich aber, dass ihr der Inhalt der Anträge klar sei. Der Antragsgegnerin gehe es auch hier darum, der Antragstellerin Beschränkungen in ihrer Geschäftstätigkeit im deutschen Markt vertraglich aufzuerlegen. Anknüpfungspunkt sei auch hier wieder die Verwendung der der Antragstellerin zugeteilten internationalen Nummern.

- 91 Die Antragstellerin erbringe M2M/IoT- Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge im deutschen Markt und biete Endkunden Datenpakete/Internetzugang für eine internationale Nutzung an. Die Antragstellerin sei im Rahmen der ITU-Zuteilungen berechtigt, M2M/IoT-Dienste, in beschränktem Umfang Sprachdienste und SMS sowie Datendienste/Internetzugang zu erbringen. Die Antragstellerin sei auch berechtigt, Datendienste/Internetzugang im Zusammenhang mit der Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge anzubieten.
- 92 Hinsichtlich des Use Case „global data connectivity for Internet access“, lege die Antragsgegnerin selbst zugrunde, dass die ITU-Zuteilungen der Antragstellerin diesen ebenfalls umfassten und die Erbringung von Datendiensten für Endnutzer für einen Internetzugang erlaubten. Eine diesbezügliche Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Antragstellerin halte die Antragsgegnerin selbst nicht (mehr) für gerechtfertigt.
- 93 Das von der Antragstellerin für Endnutzer angebotene Produkt „Ubigi“ mit Datenpaketen/Internetzugang sei ebenfalls keine Substitution für nationale Dienste. Kennzeichnend für diesen Dienst sei die weltweite Nutzung der Datenpakete und des Internetzugangs. Sprachdienste würden mit diesem Produkt nicht angeboten. Eine Portierung der Nummer der IMSI sei daher nicht erforderlich und sinnfrei, da der Endkunde keine Telefonnummer habe. Dies sehe auch die Antragsgegnerin offenbar so, da sie mit „Travel eSIM“ auf Basis ausländischer Nummern ein vergleichbares Produkt anbiete und eine Nummernportierung gegenüber den Endkunden ausschließe. Eine Buchung dieses Produkts sei ohne Identifizierung nach § 172 Abs. 2 TKG möglich.

1.6.3 Stellungnahmen der Beigeladenen zum 27.03.2026

- 94 Den Beigeladenen wurde zunächst Möglichkeit zur Stellungnahme bis zum 27.03.2026 gewährt.
- 95 Mit Schreiben vom 26.03.2026 moniert die Beigeladene zu 1) die umfangreichen Schwärzungen in den Schriftsätzen der Parteien.
- 96 Mit Schreiben vom 27.03.2026 haben zudem die Beigeladenen zu 3), zu 5), zu 8) und zu 9) eine Stellungnahme abgegeben.
- 97 Die Beigeladene zu 3) beantragt,

1. den verfahrenseinleitenden Schriftsatz der Antragstellerin vom 10.02.2026 weitergehend zu entschwärzen und die weitergehend entschwärzte Fassung der Beigeladenen Telekom Deutschland GmbH zu überlassen,
 2. der Beigeladenen Telekom Deutschland GmbH Akteneinsicht zu gewähren, dies ausdrücklich auch in Bezug auf den im Antragsschreiben vom 10.02.2026 in Bezug genommenen Verwaltungsvorgang bei der Bundesnetzagentur, Referat 212, Az.:2.12.00/013#2.
- 98 Als Begründung führt die Beigeladene zu 3) aus, dass die Antragsschrift vom 10.02.2026 sehr weitreichend geschwärzt sei. Die Antragstellerin sei (nur) berechtigt, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und personenbezogene Daten zu schwärzen. Die Beigeladene zu 5) beantragt,
1. der Antragstellerin aufzugeben, unverzüglich eine gesonderte Fassung des verfahrenseinleitenden Antrags vorzulegen, die ausdrücklich für die Beigeladenen bestimmt ist und gegenüber der bislang zugänglichen öffentlichen Fassung weniger weitgehend geschwärzt ist.
 2. Diese Fassung der Beigeladenen spätestens so rechtzeitig vor der mündlichen Verhandlung am 15.04.2026 zur Verfügung zu stellen, dass eine sachgerechte Vorbereitung und inhaltliche Stellungnahme möglich ist;
 3. Der Beigeladenen nach der mündlichen Verhandlung Gelegenheit zur weiteren Stellungnahme mit angemessener Frist zu geben.
- 99 Als Begründung führt die Beigeladene zu 5) aus, dass sie gemäß § 13 VwVfG Verfahrensbeteiligte sei und im Streitbeilegungsverfahren eigene Rechte wahrnehme. Ihr stehe daher gemäß § 29 Abs. 1 VwVfG Akteneinsicht zu, soweit diese zur Wahrnehmung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich sei. Bislang sei ausschließlich die öffentliche Fassung des verfahrenseinleitenden Antrags der Transatel SAS vom 10.02.2026 zugänglich gemacht worden.
- 100 Auf Grundlage der aktuellen Fassung sei die Beigeladene zu 5) weder in der Lage, inhaltlich bereits dediziert Stellung zu nehmen, noch sich sachgerecht auf die mündliche Verhandlung vorzubereiten. Die Beigeladene beantrage daher, dass nach Zurverfügungstellung einer weniger geschwärzten Fassung des Antrags für die Beigeladenen eine weitere angemessene Stellungnahmefrist eingeräumt werde.
- 101 Dennoch sei auszuführen, dass ein Streitbeilegungsverfahren auf Grundlage des Verhandlungsgebots nach der PKE III 2025 nicht dazu führen dürfe, eine Zugangs- und Preisregulierung einzuführen. In ihrer Entscheidung gehe die Präsidentenkammer richtigerweise davon aus, dass im Mobilfunkmarkt wirksamer Wettbewerb bestehe. Eine Zugangs- und Preisregulierung "durch die Hintertür" sei rechtswidrig. Es sei darauf hinzuweisen, dass für jede hier zu treffende Entscheidung über Entgelte im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens das Verfahren BK2-23-002 die maßgebliche Referenz darstellen müsse. Eine Festsetzung eines darüberhinausgehenden, d.h. noch niedrigeren

Entgelts würde zu einem Bruch mit der von der Beschlusskammer 2 entwickelten und vom Markt rezipierten Entscheidungslinie führen und erhebliche Unsicherheiten in den Markt tragen

- 102 Die Beigeladene zu 8), ein Full MVNO im Netz der Beigeladenen zu 5), führt aus, dass ein Streitbeilegungsantrag nach der Entscheidungspraxis der Beschlusskammer und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits dann zulässig sei, wenn Verhandlungen über Punkte gescheitert seien, über die ernsthaft verhandelt worden sei, oder wenn der Versuch einer Einigung über den konkret umstrittenen Punkt offensichtlich aussichtslos gewesen sei. Beides sei hier der Fall.
- 103 Bezüglich der Vorleistungspreise lege die PKE-2025 als Leitplanke für das Verhandlungsgebot fest, dass eine faire und angemessene Vertragsgestaltung dem MVNO die Möglichkeit geben müsse, konkurrenzfähige Endkundendienste im Markt anbieten zu können. Dies beinhalte eine faire und angemessene Preisgestaltung der Vorleistungen. Fordere ein Zuteilungsinhaber prohibitiv überhöhte Preise, liege nach der PKE III 2025 regelmäßig ein Verstoß gegen das Verhandlungsgebot vor. Konkret bedeute dies: Selbst wenn der Vorleistungspreis nominell unterhalb des EU-Roaming-Höchstpreises liege, könne er bei entsprechender Marktsituation gegen das Verhandlungsgebot verstoßen, wenn er Endkundenangebote unmöglich oder unrentabel mache. Der Vergleichsmaßstab für die Angemessenheit von Vorleistungspreisen im MVNO-Kontext seien die Retailpreise, die der Netzbetreiber für vergleichbare Dienste am Endkundenmarkt erziele. Lügen die Vorleistungspreise in einer Relation zu diesen Retailpreisen, die keinen wirtschaftlich sinnvollen Mehrwert für den MVNO lasse, seien sie als prohibitiv überhöht und damit als Verstoß gegen das Verhandlungsgebot zu qualifizieren.
- 104 Die Beigeladene zu 9) führt aus, dass der Antrag der Antragstellerin unterstützt werde. Die Sachverhaltsdarstellung in der Antragsschrift zeige die Wirkungslosigkeit des Verhandlungsgebots. Ausweislich der Antragsschrift bemühe sich die Antragstellerin seit sechs Jahren vergeblich um einen Full-MVNO-Zugangsvertrag.

1.6.4 Weiterer Verfahrensverlauf zu Entschwärgungen der Antragsschrift

- 105 Die Beschlusskammer hat der Antragsgegnerin eine von der Antragstellerin vorgelegte öffentliche Version der Antragsschrift mit jedoch umfassend geschwärtzten Anträgen vom 10.02.2026 zur Prüfung auf mögliche eigene Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse übersandt. Die Antragsgegnerin hat die Antragsschrift daraufhin in einer Version mit weiteren Schwärgungen zurückgeschickt. Diese Version der Antragsschrift ist zunächst veröffentlicht worden. Die Beschlusskammer hat die Antragstellerin mit Schreiben vom 11.03.2026 unter Hinweis auf die Entscheidung des VG Köln vom 28.06.2023, Az. 1 L 1095/23 aufgefordert, eine Antragsfassung vorzulegen, mit der eine mündliche Erörterung in der Sache möglich ist.
- 106 Mit Schreiben vom 26.03.2026 hat die Antragstellerin eine zum Teil entschwärtzte Fassung des Antrags vom 10.02.2026 für die Verfahrensbeteiligten übersandt. Noch am

selben Tag hat die Beschlusskammer aufgrund der gebotenen Sorgfalt diese Fassung der Antragsgegnerin mit der Bitte um Prüfung und Mitteilung übermittelt, ob die entsprechende Fassung den Verfahrensbeteiligten in dieser Form zur Verfügung gestellt werden könne.

- 107 Mit Schreiben vom 31.03.2026 hat die Antragsgegnerin die zum Teil entschwärzte Fassung des Antrags vom 26.03.2026 übermittelt, in der sie einige ergänzende Schwärzungen vorgenommen hatte. Am selben Tag hat die Beschlusskammer diese Fassung in der GBG („Geschlossene Benutzergruppe“) den Beigeladenen zur Verfügung gestellt. In einem Schreiben vom selben Tage hat die Antragsgegnerin zudem die Schwärzungspraxis der Antragstellerin moniert.

1.6.5 Duplik

- 108 Mit Duplik vom 02.04.2026 führt die Antragsgegnerin aus, dass nochmals einige Richtigstellungen zum bisherigen Verhandlungsverlauf und zur Erweiterung der ITU-Zuteilung der Antragstellerin erforderlich seien.
- 109 Im gesamten Zeitraum bis Anfang des Jahres 2025 seien die Verhandlungen folglich einzig an der Weigerung der Antragstellerin, die Nutzung des MVNO-Zugangs auf die ihr von der ITU genehmigte Nutzung ihrer globalen Nummernressourcen, nämlich auf den Bereich M2M/IoT, zu beschränken, gescheitert.
- 110 Die Antragsgegnerin habe die Antragstellerin auch nicht auf ein Konzernunternehmen verwiesen, um das Verhandlungsgebots zu umgehen. Vielmehr habe eine Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin der Antragstellerin die Möglichkeit geboten, durch eine unbürokratische BuGG den ausdrücklichen Wunsch der Antragstellerin nach einem Zugang zum Mobilfunknetz der Antragsgegnerin mit der Möglichkeit dynamischer Netzwahl für ihr Angebot für vernetzte Fahrzeuge von BuGG zu erfüllen und diesen Zugang auf den Bereich M2M/IoT zu beschränken, weil das den ITU-Zuteilungen der Antragsgegnerin entsprochen habe. Die Antragsgegnerin habe nie behauptet, diese BuGG würde einen nationalen MVNO-Zugang ersetzen. Im Gegenteil habe die Antragsgegnerin stets deutlich gemacht, dass es sich bei einem Vertrag für den Bereich M2M/IoT um etwas anderes handele als bei einem nationalen MVNO-Zugang.
- 111 Die Antragstellerin trage erneut unzutreffend vor, es habe sich bei der Änderung der genehmigten Use Cases für ihre globalen Nummernressourcen (MCC-MNC 901-37) vom 06.01.2025 um eine Klarstellung gehandelt und die Nutzung ihrer Nummernressourcen sei bereits zuvor nicht auf den Bereich M2M/IoT beschränkt gewesen. Dies sei nachweislich nicht der Fall. Die erst am 02.04.2026 auch der Antragsgegnerin zur Verfügung gestellten Unterlagen, die von der Antragstellerin im August 2023 bei der Bundesnetzagentur eingereicht worden seien, bestätigen dies.
- 112 Die der Antragstellerin BuGG erteilte ITU-Zuteilung für den MCC-MNC 90137 sehe als Use Case ausdrücklich Folgendes vor:

BuGG(Blatt 695 der Akte)

- 113 Ein zusätzlich von der Antragstellerin beantragter Use Case namens BuGG, der offenbar ausweislich des Antrags BuGG habe umfassen sollen, sei hingegen von der ITU nicht genehmigt worden, jedenfalls nicht mit der vorgelegten Zuteilung vom BuGG.
- 114 Die Antragsgegnerin halte daran fest, dass der Antrag nach § 212 TKG bereits unzulässig sei. Das Streitbeilegungsverfahren werde von der Antragstellerin rechtsmissbräuchlich genutzt. Ihre Verhandlungen seien vor allem im vergangenen Jahr nicht auf eine Einigung mit der Antragsgegnerin gerichtet gewesen, weil sie über mehrere zu klärende Fragen nicht ernsthaft verhandelt habe, sondern nur über Preise habe reden wollen. Spätestens mit der Beendigung des Schlichtungsverfahrens der Bundesnetzagentur durch die Antragstellerin sei ihre Kommunikation nicht mehr auf eine Einigung über einen Vertragsschluss gerichtet gewesen, sondern habe direkt auf ein Streitbeilegungsverfahren abgezielt.
- 115 Es bestehe aber kein Rechtsschutzbedürfnis, von der Bundesnetzagentur eine Entscheidung in einem Streitbeilegungsverfahren zu erwirken, wenn über maßgebliche Aspekte nicht zuvor ernsthafte Verhandlungen in gutem Glauben und mit Einigungsabsicht geführt worden seien. Das Streitbeilegungsverfahren solle nicht dann Anwendung finden, wenn eine Partei eine Entscheidung der Beschlusskammer einer privatrechtlichen Einigung vorziehe.
- 116 Die Antragstellerin beziehe sich ausschließlich darauf, dass die Verhandlungen gescheitert seien. Das habe sie allerdings selbst verursacht. Unbestrittene Tatsache sei, dass im Oktober 2025 die Antragsgegnerin der Antragstellerin die Vorlage eines neuen ausformulierten Vertragsentwurfs als Basis für weitere Verhandlungen insbesondere auch zu den kommerziellen Konditionen angeboten habe, sofern ein gemeinsames Verständnis zum Ausschluss der dynamischen Netzwahl bestehe, die Antragstellerin hierauf nicht inhaltlich geantwortet habe, weshalb sich die Antragstellerin nochmals erkundigt habe, ob es das gemeinsame Verständnis sei, dass dynamische Netzwahl vom nationalen MVNO-Zugang ausgeschlossen werde, und dies nochmals begründet habe, woraufhin die Antragstellerin am nächsten Tag die Verhandlungen für gescheitert erklärt habe. Die Antragstellerin habe sich somit mit der wiederholt aufgeworfenen Frage der dynamischen Netzwahl nicht auseinandergesetzt und zu den Argumenten der Antragsgegnerin nicht Stellung genommen.
- 117 Zwei Monate später habe sie unerwartet nochmals niedrigere Preise von der Antragsgegnerin gefordert und verlangt, dass diese eine von zwei Optionen in Bezug auf die Preise akzeptiere. Nachdem die Antragsgegnerin keine dieser beiden Optionen angenommen habe, sondern weitere Verhandlungen zu allen zu klärenden Fragen befürwortet habe, habe die Antragstellerin die Verhandlungen zum wiederholten Male für beendet erklärt.

- 118 Diese Vorgänge belegten, dass die Antragstellerin kein berechtigtes Interesse habe, das von ihr zuvor nicht ernsthaft verhandelte Vertragsangebot nun ersatzweise in einem Streitbeilegungsverfahren klären zu lassen. Die aufgezeigten Defizite in Bezug auf das Erfordernis vorheriger bilateraler Verhandlungen würden sich im vorliegenden Verfahren auch konkret auswirken. Der Antrag der Antragstellerin umfasse mehrere Aspekte, zu denen sie die Position der Antragsgegnerin nicht verstanden oder sich jedenfalls mit den Gründen dafür nicht auseinandergesetzt habe. Konkrete Vertragsklauseln zu diesen Punkten seien jedenfalls zuletzt von den Parteien nicht verhandelt worden, weshalb im Unklaren bleibe, wogegen genau sich die Antragstellerin wehre und was genau sie erreichen wolle.
- 119 Der Antragstellerin komme zudem kein Rechtsschutzbedürfnis zu, weil sie das Verhandlungsgebot dazu missbrauche, ein zumindest fragwürdiges Geschäftsmodell durchzusetzen. Die Antragstellerin nenne als Beleg dafür, dass ihr Geschäftsmodell nicht unüblich sei, ihren eigenen MVNO-Zugangsvertrag mit der BuGG. Ihr eigenes Geschäftsmodell, das sie angeblich im Netz eines anderen Mobilfunknetzbetreibers in Deutschland betreiben dürfe, könne jedoch nicht als Beleg dafür dienen, dass ihr Geschäftsmodell marktüblich sei. Angesichts der Stellungnahme der BuGG, wonach ein Super-Roaming außerhalb des Bereichs M2M/IoT dem Gebot des chancengleichen Wettbewerbs widerspreche und daher nicht zuzulassen sei, stelle sich zudem die Frage, ob die Behauptung der Antragstellerin BuGG überhaupt so zutreffe.
- 120 Die Anträge der Antragstellerin seien jedenfalls unbegründet.
- 121 Aus Sicht der Antragsgegnerin seien die Anträge zu 1.f), 2.f) und 3.f) jedenfalls deswegen unbegründet, weil aus ihnen nicht ersichtlich werde, gegen welche Art von Regelungen sie gerichtet sein sollten. Konkrete Vertragsklauseln hierzu hätten die Parteien zuletzt nicht verhandelt, und seit den letzten Verhandlungen hierzu im Jahr 2022 habe sich der maßgebliche Sachverhalt aufgrund der Erweiterung der ITU-Zuteilungen der Antragstellerin maßgeblich verändert.
- 122 Es gehe ausweislich der Anträge der Antragstellerin darum, dass die Beschlusskammer feststellen solle, dass eine bestimmte vertragliche Regelung gegen das Verhandlungsgebot verstoße und somit in einem Vertragsangebot der Antragsgegnerin nicht enthalten sein dürfe. Hierfür sei es zwingend erforderlich, genau bestimmen zu können, welche konkrete Regelung untersagt werden solle. Hierzu meine die Antragstellerin pauschal, jegliche Regelungen in Bezug auf ihre Geschäftstätigkeit im deutschen Endkundenmarkt seien zu untersagen. Dies sei nicht zu rechtfertigen, gerade auch mit Blick auf die für ihre ITU-Nummern nur beschränkt zulässigen Nutzungen (insbesondere keine regulären Sprachdienste und SMS). Denn natürlich seien vertragliche Regelungen, mit denen die Antragstellerin auf ein rechtmäßiges und den nationalen wie internationalen rechtlichen Vorgaben entsprechendes Handeln verpflichtet werde, zulässig.
- 123 Auch die Anträge zu 1.e), 2.e) und 3.e) seien unbegründet. Sie seien schon deswegen abzulehnen, weil sie nicht hinreichend bestimmt seien. Maßstab sei hier nicht, ob die

- Antragsgegnerin erahnen könne, was die Antragstellerin meine. Die Anträge müssten so bestimmt sein, dass die Beschlusskammer entscheiden könne, ob es sich um eine unbillige Vorgabe handele. Zudem müsse die Vorgabe, gegen die der Antrag gerichtet sei, zuvor bilateral verhandelt worden sein. Das sei hier beides nicht der Fall.
- 124 Der Wortlaut der Anträge beziehe sich nicht auf das, was die Antragstellerin in der Rep-lik behaupte, sondern auf eine vermeintliche Vorgabe, andere Nummern als die der Antragstellerin zugeteilten globalen Nummernressourcen, also nationale Nummernres-sourcen, zu verwenden. Das habe die Antragsgegnerin aber nicht gefordert. Die An-tragsgegnerin habe darüber hinaus auch nicht gefordert, dass die Antragstellerin in je-dem Fall unterschiedliche Nummernressourcen verwenden solle, um die unterschiedli-chen Geschäftsbereiche abzugrenzen. Vielmehr stelle dies die aus Sicht der Antrags-gegnerin einzige Möglichkeit dar, eine dynamische Netzwahl in Bezug auf vernetzte Fahrzeuge zuzulassen. Wenn dies umgesetzt werden solle, dann müsse zur Abgren-zung eine technische Trennung durch die Nutzung unterschiedlicher Nummernressour-cen erfolgen, andernfalls nicht.
- 125 Die Anträge zu 1.d), 2.d) und 3.d) seien ebenfalls abzulehnen. Die Anträge scheiterten auch hier bereits daran, dass sie keinen eigenständigen tatsächlichen Anknüpfungs-punkt haben, weil sie mit den Anträgen zu 1.e), 2.e) und 3.e) sowie zu 1.c), 2.c) und 3.c) untrennbar verbunden seien.
- 126 Zudem meine die Antragstellerin, das Angebot vom 02.09.2026 habe den Begriff „Ex-klusivität“ vorgesehen, und daher könne sie nun verlangen, dass es keine „Exklusivi-tätsregelung“ geben solle. Sie übergehe, dass die Vertragsangebote der Antragsgeg-nerin zu keinem Zeitpunkt eine Exklusivitätsregelung vorgesehen hätten, wie sie der Entscheidung im Verfahren BK2-23/002 zugrunde lägen, wonach keine Endkundenpro-dukte auf Basis von MVNO-Diensten anderer Anbieter hätten vermarktet werden dür-fen.
- 127 Schließlich seien die Anträge zu 1.a) und b), 2.a) und b) sowie 3.a) und b) abzulehnen. Die Antragstellerin gehe bei ihren Anträgen von einer grundlegend falschen Vorstellung aus, welche Preise als maßgebliche Referenz für den von ihr nachgefragten MVNO-Zugang in Betracht kämen.
- 128 Mit ihren Hauptanträgen zu 1.a) und b) beantrage die Antragstellerin jedoch Preise für Datendienste, die sich von den vorgenannten Referenzen für den von ihr nachgefragten MVNO-Zugang entfernten. Sie meine, sie könne für den MVNO-Zugang, mit dem sie auch Endnutzerdienste anbieten wolle, Preise als Vergleichsmaßstab anlegen, die von der Antragsgegnerin – angeblich – für M2M-Konnektivität für vernetzte Fahrzeuge an-geboten würden. Dies sei aus mehreren Gründen unzulässig.
- 129 Die Antragsgegnerin weist darauf hin, dass die Behauptungen der Antragstellerin in Bezug auf die vermeintlichen Retail-Preise der Antragsgegnerin und die von der An-tragstellerin behaupteten Verkehrsmengen, die dem angeblich zugrunde lägen, falsch seien. Die Antragsgegnerin habe der Beschlusskammer auf deren Anforderungen die

maßgeblichen Unterlagen zur Prüfung vorgelegt. Sie habe in dem begleitenden Schreiben zum einen erläutert, wieso die dortigen Konditionen nicht als Vergleichspreise für den hier maßgeblichen nationalen MVNO-Zugang in Betracht kämen. Zurückzuweisen sei unter Verweis auf das Schreiben vom 27.03.2026 zudem die bloße Mutmaßung der Antragstellerin, der Vorleistungspreis für die Nutzung des Mobilfunknetzes der Antragsgegnerin liege unter den von der Antragstellerin behaupteten angeblichen Retail-Preisen der Antragsgegnerin.

- 130 Nach den Leitplanken der PKE-2025 müssten MVNOs mit den angebotenen Vorleistungskonditionen grundsätzlich die Möglichkeit haben, konkurrenzfähige Endkundendienste im Markt anbieten zu können. Das könne nicht bedeuten, dass eine Nachbildbarkeit für jedes einzelne individuelle Produktangebot auf jedem nachgelagerten Endnutzermarkt sichergestellt werden müsse. Eine solche Anforderung bestehe nicht einmal im Bereich der Entgeltregulierung für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht. Es reiche dort nach der Spruchpraxis der Bundesnetzagentur aus, wenn das gesamte Portfolio an Endnutzerangeboten des marktmächtigen Unternehmens mit den regulierten Vorleistungspreisen im Durchschnitt auf Dauer nachgebildet werden könne. Somit könne im vorliegenden Verfahren keinesfalls ein strengerer Maßstab angelegt werden.
- 131 Es komme vor diesem Hintergrund methodisch nicht in Betracht, auf ein einzelnes Retail-Angebot der Antragsgegnerin abzustellen und Vorleistungspreise zu fordern, mit dem genau dieses Angebot nachgebildet werden könne. Selbst wenn eine Vergleichbarkeit der jeweiligen Leistungen nach den oben dargelegten Maßstäben gegeben wäre, was nicht der Fall sei, wäre eine solche Betrachtung unzulässig. Gänzlich abwegig werde es, wenn die Antragstellerin die zur Nachbildung eines einzelnen – angeblichen – Retail-Angebots der Antragsgegnerin, die dafür aus ihrer Sicht erforderlichen Vorleistungspreise für den gesamten MVNO-Zugang fordere und nicht etwa nur für die Vorleistungen im Bereich vernetzte Fahrzeuge.

1.6.6 Stellungnahme der Antragstellerin vom 30.04.2026

- 132 In der Stellungnahme vom 30.04.2026 präzisiert die Antragstellerin nach eigener Aussage rein vorsorglich die streitgegenständlichen Anträge. Die Antragstellerin führt aus, dass kein Missverständnis hinsichtlich des Gegenstands der zwischen den Parteien geführten Verhandlungen bestehen könne. Auch die gestellten Anträge seien unmissverständlich. Gegenstand seien die von der Antragstellerin nachgefragten Full MVNO-Vorleistungen für die Erbringung von Konnektivitätsdiensten der Antragstellerin im Bereich vernetzter Fahrzeuge, einschließlich der Dienste für BuGG.
- 133 Nach dem Vortrag der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung resultiere ihre Verwirrung daraus, dass sie die Auffassung vertrete, sie habe ihre Verhandlungspflicht erfüllt, weil eine Konzerngesellschaft einen zeitlich und inhaltlich begrenzten Übergangsvertrag mit der Antragstellerin geschlossen habe. Insoweit gehe die Antragsgeg-

nerin von einem unzutreffenden Verständnis ihrer Verhandlungspflicht aus und verweigere rechtswidrig die Verhandlungen über den nachgefragten Full MVNO-Zugang für Vorleistungen zum Zwecke der Erbringung von Konnektivitätsdiensten im Bereich vernetzter Fahrzeuge. Der Vortrag der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung gebe zudem Anlass zu ergänzenden rechtlichen Ausführungen hinsichtlich der von der ITU anerkannten begrifflichen Einordnung von „Connected Cars“-Diensten als „M2M/IoT“-Anwendungsfall, wie er den Verhandlungen zugrunde liege.

- 134 Die Antragstellerin fordere ein modifiziertes Angebot der Antragsgegnerin für einen Full MVNO-Zugang zum Netz der Antragsgegnerin für die Erbringung von Konnektivitätsdiensten der Antragstellerin im Bereich vernetzter Fahrzeugdienste, einschließlich der Dienste für BuGG. Dies sei auch Gegenstand der Verhandlungen und der Angebote der Antragstellerin gegenüber der Antragsgegnerin im Zeitpunkt des Scheiterns der Verhandlungen am 13.01.2026 gewesen. Die Antragsgegnerin wolle demgegenüber daran festhalten, dass sie ihre Verhandlungspflicht bereits erfüllt habe, und verweise hierfür auf den seitens einer Konzerngesellschaft mit der Antragstellerin geschlossenen Übergangsvertrag für die Nutzung des Netzes der Antragsgegnerin zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten der Antragstellerin im Bereich vernetzter Fahrzeuge für BuGG. Nur in dieser unterschiedlichen rechtlichen Beurteilung liege das angebliche „Missverständnis“ der Antragsgegnerin und deswegen sei sie „verwirrt“ hinsichtlich des Gegenstands des vorliegenden Streitbeilegungsverfahrens. Der für das vorliegende Verfahren maßgebliche Stand der Verhandlungen stelle sich wie folgt dar:
- 135 Die Parteien verhandelten seit 2020 über den von der Antragstellerin unter dem Verhandlungsgebot nachgefragten Full MVNO-Zugang zum Netz der Antragsgegnerin. Die Parteien hätten von Beginn an über MVNO-Vorleistungen der Antragsgegnerin für Dienstangebote der Antragstellerin im Bereich M2M/IoT, einschließlich Dienstangeboten im Bereich vernetzter Fahrzeuge verhandelt.
- 136 Seit Januar 2023 wisse die Antragsgegnerin, dass die Antragstellerin für die Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge – insbesondere im BuGG Projekt – auf einen Full MVNO Zugang angewiesen sei. Seitdem habe die Antragsgegnerin ihre verweigernde Haltung gegenüber der Antragstellerin verschärft. Die Verhandlungen hätten sich aufgrund des Zeitdrucks im BuGG-Projekt zunehmend auf den MVNO-Zugang zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten der Antragstellerin in Deutschland im Bereich vernetzter Fahrzeugdienste konzentriert. Die Antragstellerin habe dieses Zugangsbegehren in den Verhandlungen wiederholt spezifiziert und zuletzt durch konkrete Angebote mit angemessenen Zugangskonditionen für ihr sog. „connected car-business“ unterlegt.
- 137 Der dokumentierte Verhandlungsverlauf sowie die Einlassungen der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung belegten, dass diese den Gegenstand der letzten Verhandlungen und der vorliegenden Anträge sehr wohl verstanden habe, aber daran festhalten wolle, dass sie ihre Pflichten aus dem Verhandlungsgebot durch Verweis auf

- den seitens ihrer Konzerngesellschaft geschlossenen Übergangsvertrag erfüllt habe. Dies sei das einzige, allerdings auf rechtlicher Ebene liegende Missverständnis, dem die Antragsgegnerin unterliege und erkläre ihre „Verwirrung“ darüber, dass sie verpflichtet bleibe, der Antragstellerin ein Angebot für die nachgefragten Full MVNO-Vorleistungen in ihrem Netz für die Erbringung vernetzter Fahrzeugdienste, einschließlich der Dienste für BuGG, zu angemessenen Konditionen zu unterbreiten.
- 138 Die Antragsgegnerin habe den Verhandlungsgegenstand entgegen ihren Behauptungen sehr wohl verstanden, diesen aber durch den Übergangsvertrag der Konzerngesellschaft als erledigt ansehen wollen. Dementsprechend habe die Antragsgegnerin auch die vorliegend gestellten Anträge verstanden, halte diese aber für unzulässig und/oder unbegründet, weil sie der Auffassung sei, auf Basis der von ihrer Konzerngesellschaft „verhandelten“ Konditionen sei die Verpflichtung der Antragsgegnerin aus dem Verhandlungsgebot erfüllt. Auf dieser Grundlage (fehl-)interpretiere die Antragsgegnerin die vorliegenden Anträge im Streitbeilegungsverfahren als „unzulässigen Versuch einer Nachbesserung bereits verhandelter Konditionen“ des hiesigen Verhandlungs- und Verfahrensgegenstands. Hierin gründe auch der ersichtlich verfehlt Vorhalt der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung, die Antragstellerin „instrumentalisieren“ das Streitbeilegungsverfahren. Die von der Antragsgegnerin behaupteten „Missverständnisse“ und ihre angebliche „Verwirrung“ seien allein ihrer unzutreffenden (Rechts-)Auffassung geschuldet, mit dem von der Konzerngesellschaft der Antragstellerin aufgezwungenen Übergangsvertrag sei das Verhandlungsgebot der Antragsgegnerin erfüllt.
- 139 Die Antragsgegnerin verstoße gegen das ihr auferlegte Verhandlungsgebot nach Maßgabe von Ziff. 2.8 PKE III 2025, indem sie ihre diesbezüglichen Verpflichtungen zu unterlaufen suche.
- 140 Die Antragstellerin frage Datendienste sowie in beschränktem Umfang Sprach- und SMS-Übertragungsdienste als Vorleistungen bei der Antragsgegnerin nach, um auf dieser Grundlage die unten noch einmal beschriebenen Dienste gegenüber Automobilherstellern zu erbringen. Diese Geschäftstätigkeit sei ebenso wenig „illegitim“ wie das Angebot von Datendiensten gegenüber Endkunden, wobei letztere nicht Bestandteil der „connected vehicles services“ und demgemäß auch nicht Verfahrensgegenstand seien.
- 141 Die Antragsgegnerin habe für die Nutzung der der Antragstellerin zugeteilten ITU-Nummernressourcen kontinuierlich auf die einschlägigen ITU-Empfehlungen verwiesen. Diese seien zwar rechtlich nicht verbindlich und gäben auch keine abschließenden Anwendungsfälle für „M2M/IoT“ vor. Dessen ungeachtet sei es auch aus Sicht der Antragstellerin sachgerecht, vorliegend die begrifflichen Einordnungen der ITU zugrunde zu legen. Die Antragsgegnerin sei selbst Sektormitglied der ITU und könne auch an den Sitzungen der Study Group 2 teilnehmen, die sich u.a. mit den Use Cases befasse, die nach dem Verständnis der ITU unter den Begriff „M2M/IoT“ fielen.

- 142 Der Begriff „M2M/IoT“ sei in den einschlägigen ITU-Dokumenten nicht definiert, sondern werde über Anwendungsfälle beschrieben. Die Anwendungsfälle würden auf Basis der tatsächlichen Nutzungsszenarien kontinuierlich weiterentwickelt. Die unter „M2M/IoT“ fallenden Anwendungsfälle entwickelten sich demgemäß dynamisch über die von Nutzern von ITU-Nummern beschriebenen Anwendungsfälle.
- 143 Die im Bereich vernetzter Fahrzeuge beschriebenen Anwendungsfälle von „M2M/IoT“ seien in der aktuellen ITU-Empfehlung E.192 (02/2026) niedergelegt. Appendix II der ITU-Empfehlung E.192 enthalte eine beispielhafte Auflistung der möglichen Anwendungsfälle für „IoT/M2M“. Dort heiße es, dass die folgenden Anwendungsfälle Beispiele für IoT-/ M2M-Dienste und -Anwendungen, bei denen internationale NNAI-Ressourcen genutzt werden könnten. Sie dienten lediglich der Veranschaulichung und stellten keine abschließende Liste von IoT-/ M2M-Anwendungsfällen dar, für die Nummerierungsressourcen zugewiesen werden könnten.
- 144 In Ziffer 8 beschreibe Appendix II den Anwendungsfall „Connected Vehicle Services“ – also Dienste für vernetzte Fahrzeuge – beispielhaft und nicht abschließend. Umfasst seien Telematikdienste, bestehend aus fahrzeugbezogenen Diensten; Internetzugangsdienste, bestehend aus passagierorientierten Diensten; Notfalldienste, die Sprach- und Datenverbindungen zu /von öffentlichen oder privaten Callcentern ermöglichen, die auf Notrufe des Fahrzeugs/ Fahrers/ Beifahrers reagierten; Concierge-Dienste. Diese Auflistung enthalte die gängigen Dienste, die im Bereich vernetzter Fahrzeuge auch von der Antragsgegnerin für Automobilhersteller angeboten würden. Die hier aufgeführten Internetzugangsdienste für Fahrer/Beifahrer würden ausschließlich für die Nutzung im Fahrzeug angeboten. Die Antragsgegnerin vermarkte ebenfalls solche Internetzugangsdienste als M2M-Anwendung ausschließlich für die Nutzung in Fahrzeugen selbst auch als „M2M-Internet in the Car“ (m2miit). Die Antragstellerin biete ein solches Produkt ebenfalls als „connected car“- Dienst an (Ubiqui-Connected Cars). Dieses Produkt sei anders als die jeweiligen Endnutzerprodukte „Vodafone Travel eSIM“ einer Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin und „Ubiqui Travel eSIM“ der Antragstellerin – ausschließlich für die Nutzung in Fahrzeugen vorgesehen.
- 145 Dessen ungeachtet fielen als zulässiger Anwendungsfall von „M2M/IoT“ auch Datendienste für Endnutzer darunter, wie die „Ubiqui Travel eSIM“ der Antragstellerin, für die ITU-Nummernressourcen ebenfalls verwendet werden könnten. Diese seien jedoch, wie oben im Einzelnen dargelegt, (gerade) nicht Gegenstand der hier in Rede stehenden Vorleistungen für „Connected Vehicles Services“, die wiederum Gegenstand der letzten Verhandlungen gewesen seien und den vorliegenden Anträgen zugrunde lägen.
- 146 Die Antragsgegnerin habe sich zudem in der mündlichen Verhandlung grundsätzlich gegen jede behördliche Festlegung eines objektiven Entgeltrahmens im Streitbeilegungsverfahren ausgesprochen und die bisherige Spruchpraxis der Beschlusskammer angegriffen. Diese Angriffe seien rechtlich grundlegend verfehlt. Die Erwägungen der

Beschlusskammer in der mündlichen Verhandlung zur Überprüfung eines objektiv angemessenen Entgeltrahmens seien aus Sicht der Antragstellerin sachgerecht.

- 147 Die Antragstellerin habe den aus ihrer Sicht anzulegenden Maßstab dargelegt. Der im Hauptantrag Ziffer 1. a) i) zugrunde gelegte Rahmen für die zu verhandelnden Entgelte liege in der Obergrenze zunächst (BuGG) sogar über den der Antragstellerin bekannt gewordenen Retail-Preisen der Antragsgegnerin für vergleichbare Konnektivitätsdienste für andere Automobilhersteller, in den nachfolgenden Jahren BuGG entspreche die Obergrenze den entsprechenden Retail-Preisen der Antragsgegnerin. Nach Kenntnis der Antragstellerin biete die Antragsgegnerin Automobilherstellern mittlerweile noch niedrigere Preise für die Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge, als die hier zugrunde gelegten. Die Antragstellerin habe insoweit in den Verhandlungen zu Recht darauf hingewiesen, dass die von ihr vorgeschlagenen Preise, orientiert an den Endkundenpreisen der Antragsgegnerin, angemessen seien, zumal die Antragstellerin als MVNO Dienste auf eigene Kosten übernehme, die in den Endkundenpreisen der Antragsgegnerin berücksichtigt seien, die Marge für die Antragsgegnerin bei den vorgeschlagenen Preisen der Antragsgegnerin sich demnach noch vergrößert.
- 148 Die Antragsgegnerin habe in der mündlichen Verhandlung zugesagt, dass sie für MVNO-Vorleistungen für die Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge durch die Antragstellerin, einschließlich der Dienste der Antragstellerin für die BuGG, keine Exklusivitätsregelung im Full MVNO-Zugangsvertrag fordere, eine dynamische Netzwahl für diese Dienste ermögliche und keine vertraglichen Regelungen zur Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Antragstellerin in Deutschland fordere.
- 149 Die Antragstellerin habe auf dieser Grundlage zunächst erwogen, ihre diese Aspekte betreffenden Anträge nicht aufrechtzuerhalten. Angesichts des dargelegten widersprüchlichen und treuwidrigen Verhaltens der Antragsgegnerin im Verlauf der Verhandlungen sehe die Antragstellerin jedoch nach nochmaliger Prüfung zur Vermeidung von etwaigen Nachteilen zunächst davon ab. Bei entsprechender schriftlicher Bestätigung seitens der Antragsgegnerin, dass sie die genannten Forderungen nicht erhebe, insbesondere die dynamische Netzwahl für vernetzte Fahrzeugdienste vertraglich zulasse, sei die Antragstellerin bereit, eine Rücknahme der entsprechenden Anträge zu prüfen.

1.6.7 Stellungnahme der Antragsgegnerin vom 13.05.2026

- 150 Mit Schreiben vom 13.05.2026 hat die Antragsgegnerin ausgeführt, dass kein Missverständnis über den Verhandlungsgegenstand bestehe. Vielmehr sei eindeutig, worüber Antragstellerin und Antragsgegnerin verhandelt hätten: einen unbeschränkten MVNO-Zugang, der nach dem Willen der Antragstellerin gerade nicht auf bestimmte Geschäftsfelder oder Leistungen beschränkt sein solle. Auch der Antrag der Antragstellerin sei (immer noch) auf einen solchen unbeschränkten MVNO-Zugang gerichtet. Dass diese in der mündlichen Verhandlung behauptet habe, ihr gehe es nur um Dienste für BuGG (oder nur um Dienste im Bereich vernetzter Fahrzeuge), habe daher überrascht. Auf

einem Missverständnis beruhe dies aber nicht. Vielmehr versuche die Antragstellerin, sich den berechtigten Einwänden der Antragsgegnerin gegen ihren Antrag zu entziehen und ihre Positionen doch noch durchzusetzen.

- 151 Die Antragstellerin habe ihren Antrag nun keineswegs so eingeschränkt, wie sie dies in der mündlichen Verhandlung angekündigt habe. Sie beantrage weiterhin, dass die Antragsgegnerin ihr einen unbeschränkten MVNO-Zugang, der für ihre Geschäftstätigkeit im deutschen Endkundenmarkt ohne Beschränkungen zur Verfügung stehen solle, anbieten solle. Eine Einschränkung finde sich lediglich insoweit, als nun ein Angebot gefordert werde, das Preise ausschließlich für Vorleistungen zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge beinhalten solle. Diese „Präzisierung“ ihrer Anträge setze sich in Widerspruch zu deren Begründung, zu den Äußerungen der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung und vor allem zu den Vertragsverhandlungen, in denen es stets um einen unbeschränkten MVNO-Zugang gegangen sei.
- 152 Parallel zu den Verhandlungen habe die Antragstellerin mit einer Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin über eine kurzfristige Lösung für BuGG durch Erweiterung des bereits bestehenden Roaming-Vertrages verhandelt.
- 153 Die Antragsgegnerin habe entgegen der Behauptung der Antragstellerin zu keinem Zeitpunkt erklärt, dass damit das Verhandlungsgebot erfüllt sei. Sie habe hingegen mehrfach erklärt, dass ihr nicht bekannt sei, ob die Antragstellerin einen separaten MVNO-Zugang für weitere Leistungen über das Angebot für BuGG hinaus wünsche.
- 154 Die Bundesnetzagentur forderte die Antragstellerin daher auf, der Antragsgegnerin ihr Verhandlungsbegehren in Bezug auf den Leistungsumfang mitzuteilen.
- 155 Die Antragstellerin habe daraufhin mitgeteilt, dass sie einen MVNO-Zugang wolle, über den bereits vor Jahren verhandelt worden sei, und zwar mit den folgenden initialen Nutzungsfällen:
- 156 „Our use cases are in the IoT space (not classical mobile service) and may vary:
- IoT M2M
 - Connected car services (telematics, infotainments involving end user)
 - Open Internet“
- 157 Diese Mitteilung sei konsistent mit der Anfrage aus dem Jahr 2020 gewesen. Sie habe zweifelsfrei den weiteren Verhandlungsgegenstand definiert, nämlich einen unbeschränkten MVNO-Zugang mit den genannten Use Cases. Von einer Beschränkung auf den Bereich vernetzte Fahrzeuge oder gar BuGG sei keine Rede gewesen.
- 158 Auf dieser Basis habe die Antragsgegnerin die Eckpunkte eines Vertragsangebots für einen unbeschränkten MVNO-Zugang vorgelegt, worüber die Parteien verhandelt hätten.

- 159 Die Antragstellerin habe wiederholt gefordert, dass Super-Roaming (dynamische Netzwahl) beschränkt auf den Bereich vernetzte Fahrzeuge gewährt werden solle, sie aber für andere Nutzungsfälle den Ausschluss der dynamischen Netzwahl akzeptiere. Das belege erneut, dass der MVNO-Zugang auch andere Nutzungsfälle umfassen sollte. Genau dies lege sie auch in ihrem Antrag vom 10.02.2026 zugrunde. Der danach begehrte MVNO-Zugang solle ausdrücklich nicht begrenzt sein, nur die dynamische Netzwahl solle auf den Bereich vernetzte Fahrzeuge begrenzt werden.
- 160 Es treffe somit nicht zu, dass die Antragstellerin einen MVNO-Zugang „für die Erbringung von Konnektivitätsdiensten der Antragstellerin im Bereich vernetzter Fahrzeuge, einschließlich Dienste für BuGG“ verlange und dies Gegenstand der Verhandlungen zwischen den Parteien gewesen sei.
- 161 Außerdem blende die Antragstellerin aus, dass es nicht zu ihrer neuen These der Nachfrage eines MVNO-Zugangs nur für vernetzte Fahrzeuge passe, dass sie sich jahrelang dagegen verwehrt habe, den MVNO-Zugang auf den Bereich M2M/IoT zu beschränken, wozu vernetzte Fahrzeuge gehört hätten. Wieso sie den ihr angebotenen und angeblich dringend benötigten MVNO-Zugang für vernetzte Fahrzeuge nicht vereinbart, sondern auf einen unbeschränkten MVNO-Zugang bestanden habe, wenn sie letzteren gar nicht gewollt habe, bleibe ihr Geheimnis.
- 162 Ihre Ausführungen zur Internetnutzung in Fahrzeugen ließen noch einen weiteren Kontext erkennen. So sei zwar unstrittig, dass die Antragstellerin auf Basis ihrer ITU-Zuteilungen Dienste für vernetzte Fahrzeuge erbringen dürfe, die auch Internetzugangsdienste für die Insassen umfassen sollten. Ob für diese Dienste allerdings auch eine dynamische Netzwahl zuzulassen sein solle, sei eine andere Frage, über die zwischen den Parteien bisher nicht verhandelt worden sei, weil die Antragstellerin lediglich pauschal die dynamische Netzwahl für den Bereich vernetzte Fahrzeuge gefordert habe, ohne zwischen den unterschiedlichen Diensten in diesem Kontext zu differenzieren.
- 163 Im Übrigen sei auf den bisherigen Vortrag zur Nutzung globaler Rufnummern im Rahmen der von der ITU zugelassenen Use Cases zu verweisen. Danach sei eine Nutzung zur Substitution nationaler Dienste – wie herkömmlichen Internetzugangsdiensten für Endnutzer – unzulässig. Die Antragstellerin biete diese dennoch an und verlange die Zulassung einer solchen Nutzung im Rahmen eines unbeschränkten MVNO-Zugangs.
- 164 Der Antrag sei vollständig als unzulässig abzuweisen. Der Antragstellerin fehle es an einem Rechtsschutzbedürfnis, weil sie selbst Verhandlungen zu wesentlichen Aspekten verweigert habe und zudem das Verhandlungsgebot dazu missbrauche, um ein illegitimes Geschäftsmodell durchzusetzen.
- 165 Der plötzliche Sinneswandel der Antragstellerin in Bezug auf ihren eigenen Antrag unterstreiche erneut ihr rechtsmissbräuchliches Verhalten. Sie habe die Antragsgegnerin und die Bundesnetzagentur jahrelang mit ihrer Beschwerde gegen eine Beschränkung des begehrten MVNO-Zugangs auf die Nutzung für ihre von der ITU genehmigten Use Cases beschäftigt, nur um jetzt zu behaupten, einen unbeschränkten MVNO-Zugang

- habe sie nie gefordert, sondern ihr Anliegen sei schon immer ein MVNO-Zugang beschränkt auf den Bereich vernetzte Fahrzeuge gewesen und hierüber sei auch verhandelt worden, was nachweislich falsch sei.
- 166 Zum anderen sei der Antrag aufgrund des neuen Vortrags der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung vom 15.04.2026 und dem Schriftsatz vom 30.04.2026 unzulässig. Die Antragstellerin wolle ihren Antrag nun auf einen MVNO-Zugang „für die Erbringung von Konnektivitätsdiensten der Antragstellerin im Bereich vernetzter Fahrzeuge, einschließlich Dienste für BuGG“ beschränken. Der geänderte Antrag entspreche allerdings nicht diesem Begehren und sei daher unbestimmt. Über den beschränkten Gegenstand eines MVNO-Zugangs nur für den Bereich vernetzte Fahrzeuge hätten die Parteien auch gar nicht verhandelt.
- 167 Die Antragstellerin habe ihre Anträge dahingehend modifiziert, dass sie bei den jeweiligen Anträgen zu den Preisen (1.a), 2.a) und 3.a)) eine Passage eingefügt habe, wonach das von der Antragsgegnerin vorzulegende Angebot näher spezifizierte „Preise für Vorleistungen zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge einschließlich entsprechender Dienste der Antragstellerin für die BuGG“ beinhalten solle. Damit würden die beantragten Preise beschränkt auf solche für Konnektivität für vernetzte Fahrzeuge, nicht aber die Leistungen des beantragten MVNO-Zugangs. Dieser solle nach dem Wortlaut des Antrags weiterhin ein unbeschränkter MVNO-Zugang sein, der für die gesamte Geschäftstätigkeit im deutschen Endkundenmarkt ohne Beschränkungen zur Verfügung stehen solle. Nur Preise sollten hierfür nicht vorgegeben werden. Das könne so verstanden werden, dass nur für einen Teil der MVNO-Zugangsleistungen ein Preis von der Beschlusskammer vorgegeben werden oder überhaupt vertraglich vereinbart werden solle – in beiden Fällen fehle es dem von der Antragstellerin beantragten Vertragsangebot an den für dessen Bestimmtheit erforderlichen essentialia negotii im Sinne von § 145, 154 ff. BGB.
- 168 Dies entspreche zudem weder dem von der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung angekündigten beschränkten Antragsgegenstand (Dienste nur für BuGG oder allgemein für vernetzte Fahrzeuge) noch den Ausführungen in dem Schriftsatz vom 30.04.2026. Nach der Darstellung solle es sich um einen MVNO-Zugang „für die Erbringung von Konnektivitätsdiensten der Antragstellerin im Bereich vernetzter Fahrzeuge, einschließlich Dienste für BuGG“ handeln, wohingegen andere Dienste – wie etwa Datendienste für Endnutzer nicht Verfahrensgegenstand seien. Diese Erklärungen seien hinreichend eindeutig, so dass die Antragstellerin sie gelten lassen müsse. Ihr modifizierter Antrag widerspreche damit ihrem erklärten Antragsbegehren und sei daher unvollständig, in sich widersprüchlich, somit unbestimmt und daher unzulässig.
- 169 Unabdingbare Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Antrags nach § 212 Abs. 1 TKG sei nach der Entscheidungspraxis der Beschlusskammer, dass Verhandlungen der Parteien über die konkret beantragten Regelungen gescheitert sein müssten, nachdem über diese ernsthaft verhandelt worden sei. Dabei müsse eine Identität zwischen dem

Gegenstand der Vertragsverhandlungen und dem Gegenstand des Streitbeilegungsantrags gegeben sein. Den vorausgehenden Vertragsverhandlungen komme im vorliegenden Fall eine besondere Bedeutung zu, weil die telekommunikationsrechtliche Verpflichtung, deren Verletzung im Raum stehe, ein Verhandlungsgebot sei. Die maßgebliche Präsidentenkammerentscheidung gehe ausdrücklich vom Vorrang der privatautonomen Vertragsverhandlungen aus. Eine Entscheidung durch die Beschlusskammer sei danach keinesfalls zulässig, wenn über das konkrete Begehren der Antragstellerin überhaupt nicht verhandelt worden sei. Dies sei nicht nur der Fall, wenn es gar keine Verhandlungen gegeben habe, sondern auch dann, wenn der Antragsgegenstand ein anderer sei als der Gegenstand der Vertragsverhandlungen. So verhalte es sich hier.

- 170 Die Antragstellerin habe nachweislich seit ihrer ersten Anfrage im Jahr 2020 bis zu ihrer letzten Forderung im Dezember 2025 einen unbeschränkten MVNO-Zugang verlangt und eine Beschränkung auf den Bereich M2M/IoT abgelehnt. Nur hierüber hätten die Parteien verhandelt. Dies gelte auch und gerade für den maßgeblichen Zeitraum im Jahr 2025. Anfang des Jahres 2025 habe die Bundesnetzagentur die Antragstellerin aufgefordert, der Antragsgegnerin ihr konkretes Verhandlungsbegehren mitzuteilen. Die Antragstellerin habe daraufhin mitgeteilt, dass sie weiterhin einen unbeschränkten MVNO-Zugang wolle, der die in ihrer Geschäftstätigkeit maßgeblichen Nutzungsfälle M2M/IoT, vernetzte Fahrzeuge und offenes Internet (d.h. unbeschränkter Internetzugang für Endnutzer) umfasse. Eine Beschränkung auf den Bereich vernetzte Fahrzeuge habe nicht stattgefunden.
- 171 Der von der Antragstellerin selbst bestimmte Verhandlungsgegenstand habe also in ihrer Nachfrage eines unbeschränkten MVNO-Zugangs bestanden, der gerade nicht auf bestimmte Geschäftsbereiche begrenzt sein solle. Lediglich die Möglichkeit dynamischer Netzwahl solle auf den Bereich vernetzter Fahrzeuge beschränkt werden. Nur hierüber hätten die Parteien verhandelt.
- 172 Über einen MVNO-Zugang speziell und ausschließlich für den Bereich vernetzte Fahrzeuge sei hingegen zwischen der Antragstellerin und der Antragsgegnerin nicht verhandelt worden. Bei einem solchen beschränkten MVNO-Zugang hätten sich zumindest teilweise andere Fragen gestellt und wären andere Bedingungen maßgeblich gewesen. Die intensiv behandelte Frage der Reichweite der ITU-Zuteilungen wäre irrelevant gewesen, ebenso wie die Frage der technischen Abgrenzung von Diensten im Bereichs M2M/IoT zu regulären Endnutzerdiensten außerhalb dieses Bereichs. Bereits im Jahr 2021 habe ein unterschriftsreifer Vertrag für einen MVNO-Zugang beschränkt auf den Bereich M2M/IoT (d.h. einschließlich vernetzter Fahrzeuge) vorgelegen. Diesen habe die Antragstellerin aber aufgrund dieser Beschränkung abgelehnt.
- 173 Auch die Verhandlungen zwischen der Antragstellerin und der Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin seien keine Verhandlungen über den nun begehrten MVNO-Zugang gewesen. Gegenstand sei dort ausschließlich die Konnektivität für das BuGGAngebot

der Antragstellerin und nicht der Bereich vernetzte Fahrzeuge insgesamt, es sei zudem zunächst BuGG und mithin um einen anderen Verhandlungsgegenstand gegangen.

- 174 Darüber hinaus hätten diese Verhandlungen gerade nicht unter Berufung auf das Verhandlungsgebot stattgefunden, sondern unabhängig hiervon, um eine kurzfristige Lösung für die Antragstellerin zu ermöglichen. Es komme zwar grundsätzlich in Betracht, dass ein Konzernunternehmen im Auftrag einer Zuteilungsinhaberin über einen MVNO-Zugang im Sinne des Verhandlungsgebots der PKE-2025 verhandle und einen diesbezüglichen Vertrag abschließe. Das Verhandlungsgebot müsse nicht höchstpersönlich erfüllt werden. Maßgeblich sei vielmehr, dass die Mitnutzung von Kapazitäten im Netz der Zuteilungsinhaberin gewährt werde. Dies könne grundsätzlich auch ein Konzernunternehmen tun, das dann den Maßgaben des Verhandlungsgebots unterliege.
- 175 Im vorliegenden Fall sei eine solche Konstellation aber nicht gegeben. Die Antragstellerin habe ausdrücklich erklärt, sie wolle die Verhandlungen mit der Antragsgegnerin über einen MVNO-Zugang im Sinne des Verhandlungsgebots unabhängig von den Verhandlungen mit der Konzerngesellschaft der Antragstellerin führen, BuGG betroffen hätten. Zuvor habe bereits die Antragsgegnerin erklärt, das Konzernunternehmen verhandle nicht in ihrem Auftrag über einen nationalen MVNO-Zugang. Dabei sei es geblieben.
- 176 Ein Streitbeilegungsantrag sei zudem immer dann unzulässig, wenn er auf ein Angebot für einen MVNO-Zugang gerichtet sei, der bereits bestehe. Werde die Mitnutzung eines Mobilfunknetzes im Rahmen eines MVNO-Zugangs begehrt, die so bereits vertraglich gewährt werde, dann sei ein darauf gerichteter Streitbeilegungsantrag zwangsläufig nicht statthaft. Das Verhandlungsangebot könne nicht dafür genutzt werden, dass erneut über eine Leistung verhandelt oder in einem Streitbeilegungsverfahren entschieden werde, die bereits vertraglich vereinbart sei und zur Verfügung stehe.
- 177 Dieser Fall sei hier eingetreten, wenn die Antragstellerin den begehrten MVNO-Zugang auf Konnektivität für ihr BuGG-Angebot beschränkt hätte, denn hierüber bestehe bereits ein Vertrag mit einer Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin. Da die Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung zunächst genau diese Beschränkung ihres Begehrens behauptet habe, habe die Antragsgegnerin darauf hingewiesen, dass der Antrag dann unzulässig wäre, weil sie über einen solchen MVNO-Zugang bereits verfüge. Die Antragsgegnerin habe weiter darauf verwiesen, dass die Antragstellerin nicht mit ihr über eine Abänderung der Konditionen dieses MVNO-Zugangs für das BuGG-Angebot, über eine Verlängerung oder eine Übertragung der Vereinbarung auf die Antragsgegnerin verhandelt habe, sondern sie habe einen separaten, unbeschränkten MVNO-Zugang verlangt, über den verhandelt worden sei. Die Antragsgegnerin habe daher nicht zur Erfüllung des Verhandlungsgebots auf die Konzerngesellschaft verwiesen.

- 178 Aufgrund ihres nun nochmals abgeänderten Antragsbegehrens wolle die Antragstellerin den MVNO-Zugang nun jedoch weder beschränkt auf ihr BuGG-Angebot noch unbeschränkt für alle Dienste – worüber sie mit der Antragsgegnerin verhandelt habe – zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens machen, sondern beschränkt auf vernetzte Fahrzeuge einschließlich ihres BuGG-Angebots – worüber überhaupt nicht verhandelt worden sei. Er sei somit unzulässig.
- 179 Die – unveränderten – Anträge zu 1.b) bis f), 2.b) bis f) und 3.b) bis f) seien abzulehnen. In der mündlichen Verhandlung sei eine sinnvolle Erörterung der hiermit verbundenen Fragen kaum möglich gewesen, weil die Antragstellerin sich darauf zurückgezogen habe, nur einen MVNO-Zugang für BuGG bzw. für vernetzte Fahrzeuge zu wollen, für den sich die in den Vertragsverhandlungen aufgeworfenen Fragen größtenteils nicht oder nicht in der bisher erörterten Weise stellten.
- 180 Die Antragstellerin trage vor, die Antragsgegnerin habe in der mündlichen Verhandlung bestimmte Vertragsinhalte „zugesagt“. Das treffe nicht zu. Die Antragsgegnerin habe ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie keine verbindlichen Aussagen dazu treffen werde, solange die Antragstellerin nicht den konkreten Gegenstand ihres Begehrens formuliert hat, und dass sie zudem nur schriftlich darauf eingehen werde, um angebliche Missverständnisse zu vermeiden.
- 181 Die Antragstellerin verbinde diese Falschbehauptung mit dem Vorwurf treuwidrigen Verhaltens, weshalb sie ihre Anträge vorsorglich aufrechterhalte. Sie rege an, die Antragsgegnerin möge die beantragten Maßgaben zur Ausgestaltung des Angebots anerkennen. Das komme schon deswegen nicht in Betracht, weil das mit diesen Anträgen verfolgte Begehren der Antragstellerin weiterhin – und jetzt erst recht – unbestimmt sei. Zudem sei der gesamte Streitbeilegungsantrag sowohl unzulässig als auch unbegründet, weshalb kein Anlass für Anerkenntnisse bestehe.
- 182 Die Antragstellerin wolle die Anordnung eines MVNO-Zugangs für vernetzte Fahrzeuge erreichen, über den sie mit der Antragsgegnerin nie verhandelt habe. Sie habe den ihr angebotenen MVNO-Zugang für den Bereich M2M/IoT, den sie nun angeblich wolle, abgelehnt und die Antragsgegnerin jahrelang mit ihrer Forderung nach einem unbeschränkten MVNO-Zugang, der auch Endnutzerdienste unter Nutzung ihrer globalen Rufnummern ermöglichen sollte, beschäftigt. Eine ernsthafte Auseinandersetzung zu den dadurch aufgeworfenen Fragen, vor allem zur technischen Abgrenzung in Bezug auf dynamische Netzwahl, habe die Antragstellerin verweigert. Ihre Anträge spiegelten dies eindrücklich wider, weil sie völlig an den von der Antragsgegnerin geforderten Vertragsinhalten und deren Erläuterung vorbeigingen. Anstatt sich mit dem diesbezüglichen Vortrag der Antragsgegnerin im vorliegenden Verfahren auseinanderzusetzen, fordere die Antragstellerin nun plötzlich einen ganz anderen Vertragsgegenstand als bisher, halte ihre Anträge aber aufrecht. Worauf sich diese nun beziehen sollen, sei völlig offen.

- 183 In Bezug auf die dynamische Netzwahl scheine die Antragstellerin der Ansicht zu sein, sie könne für alle Dienste, die von ihr bzw. von den von ihr zitierten Use Cases der ITU dem Bereich vernetzte Fahrzeuge zugeordnet werden, eine dynamische Netzwahl beanspruchen. Sie vermische hier die Frage, wofür sie die ihr zugeteilten Nummern gemäß ITU-Vorgaben einsetzen dürfe, mit der Frage einer dynamischen Netzwahl.
- 184 Die Antragstellerin dürfe mit ihren ITU-Zuteilungen die von ihr zitierten Nutzungen im Bereich „Connected Vehicle Services“ anbieten, soweit diese in den ihr gegenüber ergangenen ITU-Zuteilungen enthalten seien. Dies sei nicht zwangsläufig deckungsgleich, denn die Use Cases der ITU-Zuteilung der Antragstellerin seien von ihr anders definiert als dies nun in der ITU-Empfehlung E.192 (02/2026) erfolgt sei. Maßgeblich sei insoweit die ITU-Zuteilung der Antragstellerin.
- 185 Die ITU-Zuteilungen und die zugehörigen Regularien beträfen aber ausschließlich die Zulässigkeit der Nummernnutzung. Die Frage, ob und inwieweit ein MVNO mehrere Mobilfunknetze mit derselben Nummer bzw. SIM-Karte nutzen dürfe, also eine dynamische Netzwahl anbieten könne, sei hiervon unabhängig. Die Mobilfunknetzbetreiber seien – jenseits des Bereichs von Internationalem Roaming – in keiner Weise verpflichtet, Dritten in ihrem Mobilfunknetz eine dynamische Netzwahl zu gestatten, sondern täten dies allenfalls auf freiwilliger Basis in einem sehr beschränkten Umfang oder aufgrund regulatorischer Verpflichtungen (z.B. National Roaming). Die Zulassung einer dynamischen Netzwahl komme aufgrund der drohenden Wettbewerbsverzerrungen nur in Sonderfällen in Betracht, wo dies zur Erfüllung einer spezifischen, legitimen Nachfrage bestimmter Kundengruppen geboten sei und zugleich Wettbewerbsverzerrungen zuverlässig ausgeschlossen würden. Dies sei im Einzelfall zu prüfen.
- 186 Im Bereich vernetzter Fahrzeuge komme die Zulassung dynamischer Netzwahl für die Konnektivität der Fahrzeugdienste (Telematik und ggf. Infotainment) in Betracht. Hierbei handle es sich um M2M-Dienste, da diese Fahrzeugdienste im Kern ohne menschliches Zutun kommunizierten. Die dynamische Netzwahl diene dabei insbesondere der Ausfallsicherheit, damit die Fahrzeugdienste weiterliefen, auch wenn das primär genutzte Mobilfunknetz eine Störung oder ein Funkloch habe. Diese Erwägungen könnten jedoch nicht auf Endnutzerdienste übertragen werden, und zwar auch dann nicht, wenn diese in einem Fahrzeug angeboten würden, wie es bei einem offenen Internetzugang für Fahrzeuginsassen der Fall sei. Ausfallsicherheit sei hier kein zwingendes Kriterium. Zudem bestünden hierbei regelmäßig auch andere Vertrags- und Abrechnungsverhältnisse als im Bereich der M2M-Dienste.
- 187 Das Ansinnen der Antragstellerin, durch Verweis auf eine pauschale Definition der ITU für Dienste für vernetzte Fahrzeuge („Connected Vehicle Services“) zu erreichen, dass alle dort genannten Dienste einschließlich eines Internetzugangs für Fahrzeuginsassen von ihrer Forderung nach dynamischer Netzwahl umfasst sein sollen, sei daher zurückzuweisen. Die Antragsgegnerin habe das geforderte Super-Roaming für M2M/IoT-Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge bislang jedenfalls nicht so verstanden,

dass damit auch ein Internetzugang für Fahrzeuginsassen umfasst sein solle, und sehe diese Erweiterung auf einen Endnutzerdienst – der von der Antragstellerin separat unter der Marke „Ubigi“ angeboten werde – kritisch. Hierüber sei von den Parteien auch nicht konkret verhandelt worden, da bereits die dynamische Netzwahl an sich aufgrund des verlangten unbeschränkten MVNO-Zugangs strittig gewesen sei.

- 188 Schließlich sei nochmals auf die von der Antragstellerin geforderten Preise einzugehen. Sie beziehe diese nun ausdrücklich nur auf „Vorleistungen zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge einschließlich entsprechender Dienste der Antragstellerin für die BuGG“. Sie wolle nun also eine Preisregulierung für einen speziellen Teilbereich eines MVNO-Zugangs, ein spezielles Marktsegment eines Marktes für M2M/IoT-Dienste. Dies sei zurückzuweisen.

1.6.8 Stellungnahmen der Beigeladenen nach der öffentlichen mündlichen Verhandlung

- 189 Den Beigeladenen ist in der öffentlichen mündlichen Verhandlung Möglichkeit zu einer erneuten Stellungnahme zunächst bis zum 30.04.2026 gegeben worden. Aufgrund der Klarstellung der Anträge der Antragstellerin in ihrer Stellungnahme vom 30.04.2026 ist diese Frist gegenüber den Beigeladenen bis zum 15.05.2026 verlängert worden.
- 190 Mit Schreiben vom 30.04.2026 hat die Beigeladene zu 3) vor der Prämisse, dass es der Antragstellerin alleinig darum gehe, ihre individuell mit der Antragsgegnerin vereinbarten Vorleistungskonditionen für einen bestimmten Anwendungsfall („automotive“) und Kunden von der Beschlusskammer überprüfen zu lassen, wie folgt Stellung genommen:
- 191 Die Anträge der Antragstellerin seien abzuweisen. Sollte es der Antragstellerin um die Nachbesserung von Konditionen eines bereits geschlossenen Vertrages gehen, sei ein Streitbeilegungsverfahren hierüber im Rahmen des Verhandlungsgebots bereits nicht statthaft. Vorliegend habe die Antragstellerin im Jahr 2024 einen Vertrag über den Netzzugang in Deutschland zur Erfüllung ihres Vertrages mit dem Endkunden BuGG mit einem Unternehmen der Vodafone-Gruppe geschlossen.
- 192 Im Verlauf der mündlichen Verhandlung sei unklar geblieben, für welche Anwendungsfälle die Antragstellerin tatsächlich Zugang begehre und für welche Anwendungsfälle sie ggf. einen Zugriff auf mehr als ein Netz geltend mache. Vor diesem Hintergrund sei sich vorsorglich den Ausführungen der Antragsgegnerin anzuschließen, soweit diese einen etwaigen Anspruch der Antragstellerin auf die Zugangsgewährung zu mehreren Mobilfunknetzen verneine. Demgemäß sei eine Klausel, die einen Rückgriff auf mehr als ein Netz nur für bestimmte Anwendungsfälle ausschließe, mit dem Verhandlungsgebot vereinbar.
- 193 Mit Schreiben vom 13.05.2026 hat die Beigeladenen zu 5) erklärt, ihre Stellungnahme vom 27.03.2026 vollumfänglich aufrechtzuerhalten. Hervorzuheben sei zudem, dass sofern die Bundesnetzagentur im vorliegenden Verfahren Anlass sehen sollte, im Rahmen der Streitbeilegung Feststellungen zu Vorleistungsentgelten zu treffen oder einen

entsprechenden Entgeltmaßstab heranzuziehen, dieser – unabhängig von dem genauen Geltungsbereich dieser Entgelte und einer dafür noch vorzunehmenden Markt-
abgrenzung – nicht unterhalb der regulierten Obergrenzen der Roaming-Verordnung (EU) 2022/612 liegen dürfe.

- 194 Mit Schreiben vom 13.05.2026 hat die Beigeladene zu 1) ausgeführt, dass deutlich werde, dass die Antragsgegnerin das Verhandlungsgebot verletzt habe. Diesem Vorwurf könne sich die Antragsgegnerin nicht dadurch entziehen, wenn sie auf eine vermeintlich erfolgreiche Verhandlung der Antragstellerin mit einer Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin verweise.

1.6.9 Stellungnahme der Antragstellerin vom 15.05.2026 zur Stellungnahme der Beigeladenen zu 3)

- 195 Die Beigeladene zu 3) lege in ihrer Stellungnahme einen unzutreffenden Verfahrensgegenstand zugrunde. Hierauf gründe ihre unzutreffende Auffassung, die Anträge seien „nicht statthaft“. Vorliegend gehe es nicht, um eine „nachträgliche Konditionenkontrolle“ eines bereits bestehenden Full MVNO-Vertrags für den Zugang zum Mobilfunknetz der Antragsgegnerin. Ein solcher Vertrag sei zwischen den Parteien bis heute nicht abgeschlossen, die Verhandlungen hierüber seien gescheitert. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sei die von der Antragstellerin beantragte Vorlage eines gemäß den Anträgen modifizierten Angebots der Antragsgegnerin für den Abschluss eines Full MVNO-Zugangsvertrags.
- 196 Die Beigeladene zu 3) schließe sich in ihrer Stellungnahme der Position der Antragsgegnerin an, die eine dynamische Netzwahl offenbar auch im Bereich vernetzter Fahrzeugdienste ablehne. Die Beigeladene zu 3) und die Antragsgegnerin räumten sich gegenseitig selbst die Möglichkeit der dynamischen Netzwahl im Bereich vernetzter Fahrzeugdienste ein, wollten dies aber der Antragstellerin verweigern. Insoweit zeige sich auch hier eine potenziell jedenfalls gemeinsam wettbewerbsbehindernde Haltung der beiden Mobilfunknetzbetreiber.
- 197 Schließlich gingen auch die Ausführungen dazu, eine Verpflichtung zur Einräumung von „Super-Roaming“ für „jeden Kunden“ bringe „jeden Infrastrukturwettbewerb zum Erliegen“ ins Leere. Vorliegend gehe es ausschließlich um die Ermöglichung einer dynamischen Netzwahl im Bereich der Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge.

1.6.10 Stellungnahme der Antragstellerin vom 22.05.2026

- 198 Mit Stellungnahme vom 22.05.2026 führt die Antragstellerin erneut aus, dass Gegenstand der Verhandlungen auch der nachgefragte MVNO-Zugang zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten im nachgelagerten Markt für vernetzte Fahrzeuge gewesen sei. Ab dem Jahr 2023 habe die Antragstellerin dabei konkret auf den gewonnenen BuGG-Auftrag Bezug genommen. Die Antragsgegnerin stelle darauf ab, dass der nachgefragte Vorleistungszugang nicht ausschließlich für Konnektivitätsdienste vernetzter

- Fahrzeuge, sondern auch für weitere Dienste im IoT-/ M2M-Bereich Gegenstand der Verhandlungen gewesen sei. Dies stelle jedoch nicht in Frage, dass der MVNO-Zugang einschließlich entsprechender Konditionen für die Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge Gegenstand der Verhandlungen gewesen sei.
- 199 Der vorliegende Antrag sei zulässig. Ein Rechtsschutzbedürfnis für einen Antrag nach § 212 TKG fehle lediglich dann, wenn sich ein Unternehmen ohne vorherige Verhandlungen unmittelbar an die Bundesnetzagentur wende. Dies sei vorliegend nicht der Fall.
- 200 Soweit die Antragsgegnerin geltend mache, es handele sich um „neuen Vortrag“ der Antragstellerin zum Antragsgegenstand, erschließe sich nicht, inwiefern dies für das Rechtsschutzbedürfnis relevant sein solle; im Übrigen treffe diese Behauptung auch nicht zu. Die Antragstellerin habe bereits in der Antragsschrift dargelegt, dass Gegenstand des Verfahrens die Vorleistungskonditionen für die Erbringung von Konnektivitätsdiensten im nachgelagerten Markt für vernetzte Fahrzeuge, einschließlich entsprechender Dienste für BuGG-Fahrzeuge, seien.
- 201 Soweit die Antragsgegnerin geltend mache, die Anträge seien infolge der in der mündlichen Verhandlung vorgenommenen Präzisierungen in sich widersprüchlich und daher unbestimmt, greife dies nicht durch. Sie leite dies im Wesentlichen daraus ab, dass die beantragten Preisregelungen auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge beschränkt seien, während der begehrte MVNO-Zugang dem Wortlaut nach weiter gefasst sei, und sehe hierin ein Fehlen der für die Bestimmtheit erforderlichen essentialia negotii. Die Anträge seien bereits in ihrer ursprünglichen Fassung und jedenfalls nach der vorgenommenen Präzisierung hinreichend bestimmt.
- 202 Ein Antrag sei hinreichend bestimmt, wenn sich aus ihm der Antragsteller, das verfolgte Rechtsschutzziel sowie der zugrundeliegende Sachverhalt so eindeutig ergebe, dass das Begehren inhaltlich abgegrenzt und einer behördlichen Entscheidung zugänglich sei. Zudem müsse die BNetzA ohne weitere Angaben ihrerseits einen bestimmten Beschluss gem. § 37 VwVfG erlassen können.
- 203 Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin bestehe insbesondere kein Widerspruch zwischen der Bezugnahme auf einen Full-MVNO-Zugang und der in den Anträgen vorgenommenen inhaltlichen Konkretisierung der streitgegenständlichen Bedingungen. Die Bezugnahme auf einen „Full MVNO-Zugang“ beschreibe lediglich den Typus und Rahmen des begehrten Zugangs, während die nachfolgenden Anträge die konkret streitigen Leistungs- und Konditionenelemente – insbesondere im Hinblick auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge – näher ausgestalteten.
- 204 Dass sich die beantragten Preisregelungen auf diesen (Teil-) Bereich begehrter Vorleistungen konzentrierten, stelle keine Unbestimmtheit dar, sondern bilde den konkreten Streitstoff der Parteien ab. Maßgeblich sei, dass der Regelungsgegenstand, über den die Bundesnetzagentur zu entscheiden habe, hinreichend klar eingegrenzt sei. Dies sei vorliegend der Fall.

- 205 Soweit die Antragsgegnerin aus der Kombination der Bezugnahme auf einen Full-MVNO-Zugang und der Beschränkung der beantragten Preisregelungen ableiten wolle, der Antrag zielen auf einen „unbeschränkten“ Zugang bei zugleich unvollständiger Preisregelung, verkenne sie die Struktur des Antragsbegehrens. Die Antragstellerin begehre keine abstrakte Zugangsverpflichtung, sondern die Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Vorlage eines konkret ausgestalteten Vertragsangebots, dessen Inhalt sich aus den im Antrag spezifizierten Bedingungen ergebe.
- 206 Auch der Einwand fehlender essentialia negotii greife nicht durch. Gegenstand des Verfahrens sei nicht die Abgabe eines rechtsgeschäftlichen Angebots im Sinne der §§ 145 ff. BGB durch die Antragstellerin, sondern eine regulatorische Entscheidung, mit der die Antragsgegnerin zur Vorlage eines Angebots mit bestimmten, durch die Entscheidung vorgegebenen Inhalten verpflichtet werden solle. Die Verhandlungen über weitere Inhalte des Zugangsvertrags fänden zwischen den Parteien statt. Vor diesem Hintergrund komme es nicht darauf an, ob sämtliche denkbaren Vertragsbestandteile bereits im Antrag abschließend festgelegt seien.
- 207 Schließlich liege auch kein Widerspruch zu den bisherigen Ausführungen der Antragstellerin vor. Der verfahrensgegenständliche MVNO-Zugang zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge – einschließlich entsprechender Dienste für BuGG – sei von Beginn an, und verstärkt ab 2023, Verhandlungsgegenstand, auch wenn die Verhandlungen daneben weitere Anwendungsfälle umfassten. Die in der mündlichen Verhandlung vorgenommene Präzisierung stelle vor diesem Hintergrund keine inhaltliche Änderung des Antragsbegehrens dar, sondern eine Fokussierung auf den für das vorliegende Verfahren maßgeblichen Streitgegenstand und trage damit gerade zur Bestimmtheit der Anträge bei.
- 208 Auch die Annahme der Antragsgegnerin, ein auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge bezogenes Vertragsangebot stelle einen anderen Gegenstand dar als ein „allgemeiner“ MVNO-Zugang, greife nicht durch. Maßgeblich sei, dass die Antragstellerin die Vorlage eines konkret ausgestalteten Vertragsangebots begehre, dessen Rahmen durch den Full-MVNO-Zugang beschrieben und dessen Inhalte durch die Anträge näher bestimmt werde. Die Bezugnahme auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge stelle eine sachgerechte Konkretisierung des von Beginn an verfolgten Antragsbegehrens auf Vorlage eines entsprechend ausgestalteten Vertragsangebots dar.
- 209 Die Einwände der Antragsgegnerin zur angeblich fehlenden Verhandlung des streitgegenständlichen Begehrens könnten die Unzulässigkeit des Antrags nicht begründen. Eine vollständige Identität zwischen sämtlichen Verhandlungsinhalten und dem Antrag werde nach § 212 TKG nicht verlangt. Eine solche Anforderung wäre mit Zweck und Funktion des § 212 TKG nicht vereinbar, eine verbindliche Streitbeilegung herbeizuführen, die auch auf einzelne Aspekte eines begehrten Zugangsangebots beschränkt sein könne. Dieses Verständnis entspreche auch der Rechtsprechung des Bundesverwal-

tungsgerichts zum Verhandlungsgebot. Danach hätten es die betroffenen Diensteanbieter in der Hand, konkrete Handlungspflichten der Zuteilungsinhaber zum Gegenstand eines Streitbeilegungsverfahrens zu machen.

- 210 Auch soweit die Antragsgegnerin aus den Verhandlungen mit einer Konzerngesellschaft eine Unzulässigkeit des Antrags ableiten wolle, greife dies nicht durch. Die Antragsgegnerin bestätige vorliegend selbst erneut, dass die Konzerngesellschaft nicht für die Antragsgegnerin als verpflichtete Zuteilungsinhaberin aufgetreten sei.
- 211 Auch der Einwand der Antragsgegnerin, ein Streitbeilegungsantrag sei unzulässig, weil der begehrte MVNO-Zugang bereits bestehe, greife nicht durch. Der zwischenzeitlich geschlossene inhaltlich und zeitlich eingeschränkte Vertrag mit einer Konzerngesellschaft stelle keinen Ersatz für das vorliegend begehrte Vertragsangebot dar. Er diene lediglich als kurzfristige Übergangslösung zur Sicherstellung der Versorgung der BuGG-Fahrzeugflotte und sei zu wirtschaftlich nachteiligen Bedingungen abgeschlossen worden. Ein solcher Notbehelf stehe der Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens über die begehrten Zugangsbedingungen nicht entgegen. Unabhängig davon fehle es an der vom Vorbringen der Antragsgegnerin vorausgesetzten Identität von bestehendem Vertragsverhältnis und streitgegenständlichem Begehren. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sei die Verpflichtung zur Vorlage eines Vertragsangebots zu den beantragten Konditionen; ein entsprechendes Angebot bestehe gerade nicht.
- 212 Soweit die Antragsgegnerin schließlich geltend mache, über einen auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge bezogenen MVNO-Zugang sei nicht verhandelt worden, stehe dies im offenen Widerspruch zu ihrem eigenen Vortrag, der entsprechende Verhandlungen ausdrücklich beschreibe. Dass daneben auch über weitergehende Nutzungen verhandelt worden sei, stehe der Annahme eines hinreichenden Verhandlungsbezugs nicht entgegen.
- 213 Dies gelte auch mit Blick auf das Dienstemerkmal des Internetzugangs für vernetzte Fahrzeuge. Die Antragsgegnerin behaupte, sie habe die geforderte dynamische Netzwahl für M2M/IoT-Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge bislang nicht so verstanden, dass damit auch ein Internetzugang für Fahrzeuginsassen umfasst sein solle. Dies sei aus Sicht der Antragstellerin auf Basis des Verhandlungsverlaufs ersichtlich eine Schutzbehauptung. Die Parteien hätten als Teil der nachgefragten Vorleistungen für die Versorgung vernetzter Fahrzeuge auch über die Bereitstellung eines Internetzugangs verhandelt, der regelmäßig Teil der Anforderungen der Automobilhersteller sei. Die Antragstellerin habe in ihren Nachfragen an die Antragsgegnerin als Geschäftsfelder im „IoT-Space“ mit „connected cars“ regelmäßig auch „open internet“ aufgeführt.
- 214 Im verhandelten Kontext der Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge sei damit der Internetzugang im vernetzten Fahrzeug gemeint, wie sich auch aus dem von der ITU beschriebenen Begriff „Connected Vehicles Services“ ergebe.
- 215 Die Antragsgegnerin habe mit Blick auf die ITU-Empfehlungen und insbesondere den Begriff IoT/M2M wiederholt auf die aus ihrer Sicht anzunehmende Verbindlichkeit der

ITU-Empfehlungen verwiesen. Die Antragstellerin gehe davon aus, dass die Mobilfunknetzbetreiber sich für Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge i.S. der ITU-Beschreibung, einschließlich des Internetzugangs im Fahrzeug, die sie gegenüber Automobilherstellern erbringen, gegenseitig eine dynamische Netzwahl einräumen können und dies auch tun. Daher sei der Antrag zu Ziffer 1. d) auch mit Blick auf den Internetzugang im Fahrzeug begründet.

- 216 Auch der Antrag zu Ziffer 1. a) sei begründet. Insoweit halte die Antragstellerin insbesondere an ihrem Vortrag fest, dass die ihr bekannten Preise, die die Antragsgegnerin Automobilherstellern im Markt anbiete, als Orientierung und Indikation für einen angemessenen Entgeltrahmen herangezogen werden könnten.
- 217 Vorliegend gehe es um die beantragte Festlegung eines angemessenen Rahmens der Vorleistungspreise für den nachgefragten Zugang zum Mobilfunknetz der Antragsgegnerin für die Erbringung von Konnektivitätsdiensten im nachgelagerten Markt für vernetzte Fahrzeuge. Der hierfür zugrunde zu legende Maßstab ergebe sich aus den einschlägigen Leitplanken der Präsidentenkammer zum Verhandlungsgebot nach Ziff. 2.8. PKE III 2025. Demnach müsse die Antragstellerin als Nachfragerin von Vorleistungen der Antragsgegnerin in der Lage sein, konkurrenzfähige Endkundendienste im Wettbewerb anzubieten. Maßgeblich für die Festlegung des Rahmens sei der relevante Markt, auf dem im Endkundenbereich konkurriert werde. Vorliegend gehe es um den nachgelagerten Markt für M2M/IoT Dienste und vernetzte Fahrzeuge, auf dem Anbieter die MNO und MVNO seien, und Nachfrager und Endkunden die Automobilhersteller. Die Vorleistungspreise für den Einkauf von Funkkapazitäten bei der Antragsgegnerin müssten daher die Nachbildbarkeit der Preise ermöglichen, die von der Antragsgegnerin im nachgelagerten Markt, konkret den Automobilherstellern angeboten würden. Die Antragstellerin habe daher die ihr bekannten Preise der Antragsgegnerin für Automobilhersteller zugrunde gelegt.
- 218 Soweit die Antragsgegnerin der Antragstellerin in diesem Kontext einen „wahrheitswidrigen Vortrag“ unterstellen wolle, verwechsle die Antragsgegnerin Tatsachen und rechtliche Bewertung.
- 219 Vorsorglich zur Klarstellung: Die Antragsgegnerin verwende den Begriff der „Endnutzerpreise“ und meine damit offenbar Verbraucherpreise. Die Antragstellerin habe diesen Begriff nicht verwendet und halte die Bezugnahme auf Verbraucherpreise im vorliegenden Fall für falsch. Die in Rede stehenden Kunden seien Geschäftskunden. Die Leistungen der Antragsgegnerin gegenüber Automobilherstellern seien ausschließlich B2B-Leistungen im Geschäftskundenmarkt. Hiervon ausgehend erschließe sich der Sinn des Vortrags der Antragsgegnerin nicht, die vorliegend von der Antragstellerin herangezogenen Endkundenpreise (B2B) der Antragsgegnerin seien „weder Endnutzerpreise noch Vorleistungspreise“. Die für einen angemessenen Entgeltrahmen her-

angezogenen Preise seien die Endkundenpreise (B2B) der Antragsgegnerin für Automobilhersteller. Der beantragte Entgeltrahmen betreffe die Preise für die entsprechenden Vorleistungen.

- 220 Die Antragsgegnerin wende sich erneut gegen die Zugrundelegung der von ihr angebotenen Preise für Automobilhersteller. Die Antragstellerin könne insoweit nicht im Detail hierzu Stellung nehmen, da die Antragsgegnerin auf Informationen verweise, die der Antragstellerin nicht bekannt seien.
- 221 Allerdings ergebe sich bereits aus den ungeschwärzten Erläuterungen der Antragsgegnerin zu den verfahrensgegenständlichen Leistungen, dass den von der Antragstellerin herangezogenen Preisen (gerade) vergleichbare Leistungen zugrunde lägen. Die Vergleichbarkeit der von der Antragstellerin nachgefragten Leistungen und zugrunde gelegten Preise im nachgelagerten Endkundenmarkt (B2B) würden auch durch den Vortrag der Beigeladenen zu 3) bestätigt. Danach sei die auf diesen Markt bezogene Nachbildbarkeit der Endkundenpreise (B2B) der richtige Maßstab zur Festlegung eines angemessenen Rahmens für die beantragten Vorleistungsentgelte. Es sei kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich und von der Antragsgegnerin auch nicht vorgetragen, dass hier Vorleistungspreise in einer Höhe über den Endkundenpreisen gerechtfertigt sein könnten. Dies gelte umso mehr, als die Antragstellerin unstrittig als Full MVNO wesentliche technische Leistungen selbst erbringe, die in den Endkundenpreisen der Antragsgegnerin für Automobilhersteller eingepreist seien.

1.6.11 Stellungnahme der Antragsgegnerin vom 27.05.2026

- 222 Die Antragsgegnerin führt in ihrem Schreiben vom 27.05.2026 aus, dass ausweislich der vorgelegten Kommunikation zwischen den Parteien diese seit dem Jahr 2022 über einen MVMO-Zugang verhandelt hätten, der auch Dienste für den Bereich M2M/IoT, einschließlich Konnektivität für vernetzte Fahrzeuge, beinhalten sollte, aber gerade nicht hierauf beschränkt sein sollte. Die Antragstellerin habe vielmehr einen umfassenden MVNO-Zugang ohne Beschränkungen verlangt. Dies bestätige die Antragstellerin, indem sie zugestehe, dass der von ihr beanspruchte MVNO-Zugang auch andere Dienste als Konnektivität für vernetzte Fahrzeuge umfassen sollte, nämlich jedenfalls weitere Dienste im Bereich M2M/IoT und Datendienste für Endnutzer. Diese weiteren Dienste – also ein umfassender MVNO-Zugang – seien somit Gegenstand der Vertragsverhandlungen. Die Antragstellerin meine zu Unrecht, sie könne ihren Streitbeilegungsantrag auf einen Teilbereich des in den Verhandlungen beanspruchten MVNO-Zugangs beschränken.
- 223 Die erfolgte Änderung des mit dem Streitbeilegungsantrag verfolgten Begehrens stelle nicht bloß eine „Fokussierung“ ihres Begehrens dar, sondern eine Antragsänderung. Dass für einen unbeschränkten MVNO-Zugang andere Leistungen, andere kommerzielle Bedingungen und andere rechtliche Vorgaben maßgeblich seien als für einen MVNO-Zugang nur für den Bereich vernetzte Fahrzeuge, habe die Antragsgegnerin

dargelegt. Die Antragstellerin lege selbst zugrunde, dass für einen MVNO-Zugang nur für den Bereich vernetzte Fahrzeuge andere Preise und Konditionen maßgeblich seien als für einen unbeschränkten MVNO-Zugang. Sie wolle insbesondere niedrigere Preise und dynamische Netzwahl speziell für diesen Bereich.

- 224 Über einen MVNO-Zugang beschränkt auf den Bereich M2M/IoT (d.h. einschließlich vernetzter Fahrzeuge) hätten die Parteien zuletzt im Jahr 2021 verhandelt, die Antragstellerin habe diesen aber aufgrund dieser Beschränkung abgelehnt und fordere seitdem einen unbeschränkten MVNO-Zugang. Von diesem Gegenstand der Vertragsverhandlungen weiche das nun verfolgte Begehren der Antragstellerin wesentlich ab. Maßgeblich hierfür seien andere Preise und Konditionen, nämlich diejenigen für einen auf vernetzte Fahrzeuge beschränkten MVNO-Zugang, die auch nach Ansicht der Antragstellerin andere seien als diejenigen eines unbeschränkten MVNO-Zugangs. Die Annahme der Antragstellerin, man habe „auch“ über einen MVNO-Zugang nur für vernetzte Fahrzeuge verhandelt, wenn man über einen unbeschränkten MVNO-Zugang verhandelt habe, sei falsch. Die erforderliche Identität des Gegenstands zwischen Vertragsverhandlungen und Streitbeilegungsverfahren liege somit nicht vor. Wenn der Verhandlungsgegenstand nicht mit dem Gegenstand des Streitbeilegungsverfahrens übereinstimme, liege schon keine „Streitigkeit“ im Sinne von § 212 Abs. 1 TKG vor. Ein Sachbescheidungsinteresse besteht nach dem Bundesverwaltungsgericht nicht, wenn der Antragsteller sein Anliegen nicht zuvor ohne Erfolg im Verhandlungsweg an die andere Partei herangetragen habe. Auch nach der Entscheidungspraxis der Beschlusskammer müssten die Verhandlungen über konkret beantragte Punkte gescheitert sein, nachdem über diese ernsthaft verhandelt worden sei.
- 225 Erst recht liege keine Verletzung des Verhandlungsgebots der PKE-2025 vor. Eine solche setze voraus, dass es zuvor eine Anfrage für Verhandlungen über den konkret begehrten MVNO-Zugang gegeben habe. Die Antragstellerin könne nun keine Verletzung des Verhandlungsgebots hinsichtlich eines MVNO-Zugangs für den Bereich vernetzte Fahrzeuge geltend machen. Es könne nicht angehen, dass unter Berufung auf das Verhandlungsgebot ein Angebot für Vertrag A verlangt werde und dann in einem Streitbeilegungsverfahren ein Angebot für einen Vertrag B beantragt werde.
- 226 Die Antragstellerin habe ihren Antrag zudem nicht mit hinreichender Bestimmtheit auf einen MVNO-Zugang nur für Konnektivität für vernetzte Fahrzeuge begrenzt. Ihr Antrag nenne nicht die hierfür maßgeblichen „streitigen Leistungs- und Konditionenelemente“. Der Antrag nenne an keiner Stelle, welche Dienste von dem MVNO-Zugang umfasst sein sollten, sondern fordere im Gegenteil, dass keinerlei Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Antragstellerin vorgesehen werden dürfe. Beantragt werde somit ein unbeschränkter MVNO-Zugang. Zugleich würden Preise nur für den Bereich vernetzte Fahrzeuge beantragt. Dies sei in sich widersprüchlich und unbestimmt. Im Ergebnis bestehe daher ein Widerspruch zwischen der Darstellung des Antragsbegehrens der Antragstellerin und ihren Anträgen.

- 227 Zur Frage der dynamischen Netzwahl behaupte die Antragstellerin nun, der von ihr in den Vertragsverhandlungen genannte Use Case „*Open Internet*“ beziehe sich auf den Internetzugang im vernetzten Fahrzeug. An anderer Stelle habe sie damit jedoch die Datendienste für Endnutzer bezeichnet, die nun nicht mehr Gegenstand des MVNO-Zugangs sein sollen. Die Antragstellerin verweise zudem für ihr Begriffsverständnis in den Vertragsverhandlungen im Jahr 2025 auf eine ITU-Empfehlung von Februar 2026. Aus alledem entstünden neue Unklarheiten, welche Dienste unter welche Regelungen fallen sollten und was Antragsgegenstand sei.
- 228 Die Antragstellerin fordere weiterhin den Ausschluss einer vertraglichen Beschränkung ihrer Geschäftstätigkeit bei Nutzung desselben. Das stehe in Widerspruch zu der gewünschten Begrenzung des MVNO-Zugangs auf den Bereich vernetzte Fahrzeuge.
- 229 Hinsichtlich der von ihr beantragten Preise gehe die Antragstellerin erneut an dem Hauptpunkt vorbei: Die behaupteten Preise seien keine Preise, welche die Antragsgegnerin Automobilherstellern im nachgelagerten Markt anbiete. Die Antragsgegnerin habe diese Behauptung mehrfach entkräftet. Die Antragstellerin wolle stattdessen aus der Verwendung des Begriffs „Endnutzerpreise“ herleiten, dass es sich entgegen des Vorbringens der Antragsgegnerin doch um Preise für Automobilhersteller handle, weil diese als Geschäftskunden keine Endnutzer seien. Das gehe fehl. Nach § 3 Nr. 13 TKG sei ein Endnutzer ein Nutzer, der weder öffentliche Telekommunikationsnetze betreibe noch öffentlich zugängliche Telekommunikationsdienste erbringe; dies umfasse auch Geschäftskunden wie Automobilhersteller (soweit diese nicht als Wiederverkäufer aufträten). Diese Kunden seien Endnutzer.
- 230 Auch hinsichtlich des relevanten Marktes gingen die Annahmen der Antragstellerin fehl. Sie nenne einen „nachgelagerten Markt für M2M/IoT Dienste und vernetzte Fahrzeuge“, wolle hier aber Preise nur für den Automobilbereich, und dann sogar nur vermeintliche Preise für einzelne Kunden, heranziehen. Dies sei unzulässig, denn es handle sich um einen überregionalen Markt für den gesamten Bereich M2M/IoT. Schließlich sei daran festzuhalten, dass die Antragstellerin keine Nachbildbarkeitsprüfung in Bezug auf einzelne Marktsegmente, die aus der gesamten Palette eines Mobilfunkangebots auf Basis eines MVNO-Zugangs herausgegriffen würden, verlangen könne. Ein dahingehender Maßstab sei den Leitplanken der PKE-2025 nicht zu entnehmen und nicht zu rechtfertigen, zumal er eine deutlich strengere Regulierung als im Bereich der Marktregulierung zur Folge hätte.

1.6.12 Stellungnahme der Beigeladenen zu 3) vom 28.05.2026

- 231 Mit Schreiben vom 28.05.2026 hat die Beigeladene zu 3) erneut eine Stellungnahme abgegeben. Die Antragstellerin habe einen Vertrag mit einem Unternehmen der Vodafone-Gruppe über nationalen Netzzugang in Deutschland zum Zweck der Erbringung von Konnektivitätsleistungen für vernetzte Fahrzeuge abgeschlossen, mithin für die Leistungen, für die sie nach Einschränkung ihrer Anträge auch die Streitbeilegung in

Anspruch nehmen wolle. Es sei davon auszugehen, dass der Vertrag der Antragsgegnerin über die Konzernklausel zuzurechnen sei.

1.6.13 Abschluss einer Übergangsvereinbarung vom 26.06.2026

- 232 Am 26.06.2026 bestätigte die Antragstellerin unter Verweis auf das laufende Streitbeilegungsverfahren gegenüber BuGG den Abschluss einer weiteren Roaming-Übergangsvereinbarung für BuGG Monate. Sie trug vor, dass BuGG mitgeteilt habe, dass die Übergangsvereinbarung am Montag, den 29.06.2026, auf BuGG unterzeichnet werde und dann der Antragstellerin zur Gegenzeichnung übermittelt werden solle.

1.6.14 Verfahrensakten

- 233 Im Übrigen wird auf die Verfahrensakten sowie auf die beigezogene Akte 2.12.00/013#2 Bezug genommen.

2 Gründe

234 Es war wie tenoriert zu entscheiden.

3 Ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens

- 235 Das Verfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt.
- 236 Über die auf § 212 TKG gestützten Anträge war nach § 212 Abs. 1 TKG, 212 Abs. 3 i.V.m. § 211 Abs. 1 S. 1 TKG im Beschlusskammerverfahren zu entscheiden.
- 237 Die nach § 211 Abs. 5 TKG erforderlichen Abstimmungs-, Auskunfts- und Informationspflichten wurden beachtet. Die übrigen Beschlusskammern und Abteilungen wurden im erforderlichen Umfang über die beabsichtigte Entscheidung informiert und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.
- 238 Dem Bundeskartellamt wurde der Entscheidungsentwurf am 24.06.2026 zur Information zugeleitet. Am 26.06.2026 teilte das Bundeskartellamt mit, dass es zu dem Entwurf keine Anmerkungen habe.

4 Anforderungen nach § 212 TKG

- 239 Gemäß § 212 Abs. 1 Satz 1 TKG hat die Beschlusskammer, soweit sich im Zusammenhang mit Verpflichtungen aus diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes Streitigkeiten zwischen Netzbetreibern oder Diensteanbietern ergeben und das Gesetz nichts Anderes regelt, auf Antrag einer Partei nach Anhörung der Beteiligten eine verbindliche Entscheidung zu treffen.

4.1 Telekommunikationsunternehmen

- 240 Die besonderen Voraussetzungen an die Parteifähigkeit für das Streitbeilegungsverfahren liegen für Antragstellerin und Antragsgegnerin vor. § 212 Abs. 1 TKG beschränkt die Fähigkeit, Streitpartei eines solchen Verfahrens zu sein, auf Unternehmen, die öffentliche Telekommunikationsnetze betreiben oder öffentlich zugängliche Telekommunikationsdienste erbringen bzw. auf Unternehmen, denen Zugangs- oder Zusammenschaltungsverpflichtungen aus diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes zugutekommen. Bei der Antragsgegnerin handelt es sich u.a. um die Betreiberin eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes in Form eines Mobilfunknetzes. Bei der Antragstellerin handelt es sich um ein Unternehmen, das öffentlich zugängliche Telekommunikationsdienste erbringt, indem es als sogenannter virtueller Mobilfunknetzbetreiber (Full MVNO) mit eigenem Mobilfunk-Kernnetz, eigenen von der ITU zugeteilten IMSI und SIM-Karten, Endnutzern auf entgeltlicher Basis Telekommunikationsdienste zur Verfügung stellt.

4.2 Schlichtung einer konkret beschriebenen Streitigkeit

- 241 Die Anträge sind auf die Schlichtung einer konkret beschriebenen Streitigkeit gerichtet, deren Erlass die Antragstellerin von der Bundesnetzagentur verlangt.
- 242 Ob die auf Schlichtung dieser Streitigkeit gerichteten Anträge selbst auch bestimmt genug sind, ist zwischen den Beteiligten hingegen umstritten, wie sich aus deren gegensätzlichem Vorbringen gegenüber der Bundesnetzagentur ergibt. Siehe hierzu noch im Weiteren.

4.3 Verpflichtung aufgrund dieses Gesetzes

- 243 Das streitgegenständliche Verhandlungsgebot aus den verlängerten Frequenzzuteilungsbescheiden vom 13.06.2025 nach § 91 TKG (§ 55 TKG a.F.) enthält eine Verpflichtung nach § 212 TKG.
- 244 Die im Streitbeilegungsverfahren beizulegende Streitigkeit zwischen der Antragstellerin und der Antragsgegnerin muss nach § 212 Abs. 1 Satz 1 TKG im Zusammenhang stehen mit "Verpflichtungen aus diesem Gesetz oder auf Grund dieses Gesetzes." Verpflichtungen aus dem Telekommunikationsgesetz sind die gesetzesunmittelbaren Ver-

pfl ichtungen, während es sich bei Verpflichtungen aufgrund des Telekommunikationsgesetzes um solche handelt, die in Ausübung einer in diesem Gesetz angelegten Ermächtigung, insbesondere durch Verwaltungsakt der Bundesnetzagentur, begründet worden sind,

vgl. Geppert/Schütz/Attendorn, 5. Aufl. 2023, TKG § 212 Rn. 20 f.

245 Der Anwendung des § 212 TKG auf die benannte Verpflichtung steht nicht entgegen, dass die Antragsgegnerin die Verpflichtung im Rahmen der Frequenzzuteilung und damit im Ergebnis freiwillig übernommen hat. Letztlich sind alle Pflichten aus dem TKG, die Anbieter von Telekommunikationsdiensten zu erfüllen haben, in der Weise freiwillig übernommen bzw. besser gesagt akzeptiert worden, als sich die Anbieter aus freien Stücken dazu entschieden haben, Telekommunikationsdienste zu erbringen. Anknüpfungspunkt für die Pflichtenlage ist damit das Handeln der Antragsgegnerin und hier im Speziellen die Ersteigerung der Nutzungsrechte bzw. die Beantragung deren Verlängerung mit all ihren Rechten aber auch Pflichten. Dies ändert aber nichts daran, dass die Frequenznutzungsbestimmungen als Verpflichtungen aus der Zuteilung ihre rechtliche Grundlage in den Vorschriften des TKG haben und an deren Anforderungen zu messen sind.

246 Entscheidend ist, dass es sich um eine Verpflichtung handelt, die ihre Grundlage in einer Regelung des TKG hat,

vgl. zu der Eigenschaft von Frequenznutzungsbedingungen als Verpflichtung aufgrund dieses Gesetzes im Sinne des § 133 TKG bereits BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2007 – 6 C 47/06 –, juris, Rn. 28 ff.

247 Das ist vorliegend mit den Vorschriften zu der Frequenzzuteilung § 91 TKG (§ 55 TKG 2014) bzw. zu deren Verlängerung nach § 92 Abs. 2 S. 1 i.V.m §§ 91 Abs. 5, 92 Abs. 2 S. 3 Nr. 1-7 TKG, die die Grundlage für die in dem Zuteilungsbescheid enthaltenen Frequenznutzungsbestimmungen bilden, der Fall.

4.4 Keine Subsidiarität des Streitschlichtungsverfahrens

248 Die Zulässigkeit des Streitschlichtungsverfahrens gem. § 212 TKG scheitert vorliegend nicht daran, dass es hinter einer anderen gesetzlichen Regelung zurücktritt. Insoweit wird auf die weitergehenden Ausführungen im Beschluss BK2b-21/005, Abschnitt 1.2.5, vom 14.10.2021, verwiesen.

4.5 Zulässigkeit der Prüfung einzelner Klauseln

249 Es ist auch nicht unzulässig, innerhalb eines Streitbeilegungsverfahrens zur Überprüfung des in den Mobilfunkfrequenzen enthaltenen Verhandlungsgebots nicht nur das Gesamtangebot, sondern auch einzelne der angebotenen Klauseln auf ihre Zulässigkeit hin zu bewerten. Insbesondere müssen es die Diensteanbieter nicht akzeptieren,

wenn der Frequenzinhaber einzelne Klauseln, die für sich betrachtet gegen die Vorgaben der PKE verstoßen, durch das gleichzeitige Angebot tatsächlicher oder vermeintlicher Vorteile bei anderen Mitnutzungsbedingungen unter Einschränkung des Gegengewichts des Nachfragers durchzudrücken sucht.

- 250 Insoweit wird auf die weitergehenden Ausführungen im Beschluss BK2-23/002, Abschnitt 3.2.5, vom 07.07.2025, verwiesen.

4.6 Allgemeines Sachbescheidungsinteresse

- 251 Ein allgemeines Sachbescheidungsinteresse der Antragstellerin ist gegeben.
- 252 Grundsätzlich gilt, dass im verwaltungsrechtlichen Streitbeilegungsverfahren das allgemeine Sachbescheidungsinteresse weit gefasst wird und dem allgemeinen Rechtsschutzbedürfnis als Sachentscheidungsvoraussetzung im Verwaltungsprozess entspricht,

vgl. OVG Münster, Beschluss vom 11.05.2021 – 19 A 236/21 – juris Rz. 4 m.w.N.

- 253 Ein allgemeines Sachbescheidungsinteresse besteht nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nur dann, wenn der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an der begehrten Handlung der Behörde hat,

vgl. BVerwG, Urteil v. 29.8.2019 – 7 C 33/17 – juris Rz. 32 m.w.N.

4.6.1 Geschäftsmodell der Antragstellerin

- 254 Das allgemeine Sachbescheidungsinteresse entfällt nicht bereits aufgrund des Vortrags der Antragsgegnerin, dass die Antragstellerin das Verhandlungsgebot zur Durchsetzung eines „illegitimen Geschäftsmodells“ nutze und der Streitbeilegungsantrag daher missbräuchlich sei. Ob sich der Antrag auf ein erlaubtes Ziel richtet, ist mit wenigen Ausnahmen eine Frage seiner Begründetheit,

Schoch/Schneider/Reimer, 7. EL Mai 2025, VwVfG § 64 Rn. 55.

- 255 Die rechtliche Bewertung des Geschäftsmodells der Antragstellerin ist daher allenfalls eine Frage der Begründetheit der entsprechenden Anträge. Das Geschäftsmodell der Antragstellerin ist jedenfalls nicht derart offenkundig „illegitim“, als dass dessen Verfolgung im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens von vornherein als rechtsmissbräuchlich einzustufen wäre.

4.6.2 Sondervereinbarung und Roaming-Vertrag

- 256 Den Anträgen der Antragstellerin fehlt auch nicht bereits deshalb das Sachbescheidungsinteresse, weil zwischen der Antragstellerin und der BuGG(nachfolgend „Sondervereinbarung“) BuGG (nachfolgend Roaming-Vertrag) zwischen den genannten Parteien besteht.

- 257 Hiergegen könnte bereits sprechen, dass ausweislich des Bescheids über die Verlängerung von Frequenzzuteilungen vom 13.06.2025 ausschließlich die Vodafone GmbH als Frequenzzuteilungsinhaberin genannt und damit Verpflichtete des Verhandlungsgebots ist. Ob darüber hinaus auch die BuGG Verpflichtete des Verhandlungsgebots ist, ist zumindest fraglich.
- 258 Diese Frage ist vorliegend jedoch nicht entscheidungserheblich und kann im Ergebnis dahinstehen, da jedenfalls die Sondervereinbarung zum BuGG. Entsprechendes gilt, soweit am 26.06.2026 eine Übergangsvereinbarung für BuGG abgeschlossen bzw. am 29.06.2026 unterzeichnet wurde. Ferner regelt die Sondervereinbarung ausschließlich den Zugang zum Netzwerk BuGG. Zudem hat sich auch die Antragsgegnerin sowohl in der mündlichen Verhandlung als auch in ihrer nachfolgenden Stellungnahme selber dahingehend eingelassen, dass sie sich dem Verhandlungsgebot keineswegs durch Verweis auf eine Konzerngesellschaft entziehen wollte. Der Geltungsbereich der Sondervereinbarung ist schließlich streng auf den Zweck der Erfüllung der BuGG-Vereinbarung beschränkt und erstreckt sich nicht auf andere Produkte, Dienstleistungen oder geschäftliche Vereinbarungen. Mit ihren Anträgen begehrt die Antragstellerin allerdings einen Full-MVNO-Zugang zum Mobilfunknetz der Antragsgegnerin zur Erbringung von Konnektivitätsdienstleistungen für vernetzte Fahrzeuge, einschließlich entsprechender Dienste der Antragstellerin für die BuGG. Damit erschöpft sich das Antragsbegehren vorliegend nicht auf BuGG. Begehrt wird allgemein ein Full-MVNO-Zugang zum Mobilfunknetz der Antragsgegnerin zur Erbringung von Konnektivitätsdienstleistungen für vernetzte Fahrzeuge.
- 259 Zwar gilt nach dem Auslaufen der Sondervereinbarung wieder der Roaming-Vertrag vom 01.02.2017 zwischen der Antragstellerin und der BuGG. Allerdings führt auch dieses Vertragsverhältnis, auf das die Antragstellerin mit Ablauf BuGG zurückfallen würde, nicht zu einem fehlenden Sachbescheidungsinteresse der Anträge. Grund ist, dass der Roaming-Vertrag im Gegensatz zu der Sondervereinbarung kein BuGG und BuGG regelt. BuGG

5 Zulässigkeit der Anträge

- 260 Soweit sich die Anträge auf „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ beziehen – Anträge zu 1.a., 1.b) und 1.d) bzw. 2.a), 2.b) und 2.d) bzw. 3.a), 3.b) und 3.c) (Antragsgruppe 1) –, sind sie bereits aufgrund ihrer Unbestimmtheit unzulässig, während über sie auch nicht verhandelt worden ist (dazu unter 5.1).
- 261 Auch soweit sich die Anträge nicht auf „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ beziehen – Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) bzw. 2.c), 2.e) und 2.f) bzw. 3.c), 3.e) und 3.f) (Antragsgruppe 2) –, sind sie jedenfalls mangels besonderem Sachbescheidungsinteresse unzulässig. Je nach Auslegung sind diese Anträge zudem mangels Bestimmtheit und mangels vorheriger Verhandlungen unzulässig (dazu unter 5.2).
- 262 Schließlich sind die Hauptanträge beider Antragsgruppen in Kombination mit den entsprechenden Hilfsanträgen auch deshalb unzulässig, weil die beantragte Priorisierung der Anträge zu 1 – bzw. die (nur) hilfsweise Verfolgung der übrigen Anträge – über das in den Verhandlungen von der Antragstellerin geforderte Maß, nämlich das Angebot einer Wahlmöglichkeit der Antragsgegnerin, hinausgeht (dazu unter 5.3).

5.1 Antragsgruppe 1: Anträge zu 1.a), 1.b) und 1.d) bzw. 2.a), 2.b) und 2.d) bzw. 3.a), 3.b) und 3.c)

- 263 Während die Anträge zu 1.a) und 1.c) – sowie die korrespondierenden Hilfsanträge – bereits ihrem Wortlaut nach auf „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ begrenzt sind, ergibt eine verständige Auslegung, dass darüber hinaus auch der Antrag zu 1.b) – sowie seine korrespondierenden Hilfsanträge – eben diese „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ zum Gegenstand hat (dazu unter 5.1.1). Allerdings ist der Begriff der „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ – und damit der von den Anträgen in Bezug genommene Leistungsgegenstand – weder bestimmt noch mit hinreichender Eindeutigkeit bestimmbar (dazu unter 5.1.2 und 5.1.3). Mangels Bestimmtheit konnte über die Forderungen der Antragstellerin im Vorfeld des Streitbeilegungsverfahrens auch nicht ausreichend verhandelt werden (dazu unter 5.1.4).

5.1.1 Auslegung der Haupt- bzw. Hilfsanträge 1.a), 1.b) und 1.d) bzw. 2.a), 2.b) und 2.d) bzw. 3.a), 3.b) und 3.c)

- 264 Die Auslegung der Anträge zu 1.a., 1.b) und 1.d) sowie der korrespondierenden Hilfsanträge ergibt, dass sie auf Konditionen für Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge beschränkt sind.
- 265 Für die Auslegung von Anträgen gilt §§ 133, 157 BGB entsprechend. Ein Antrag ist grundsätzlich so auszulegen, wie dies dem erkennbaren Zweck und Ziel am besten dienlich ist. Insoweit gelten die zu § 88 VwGO entwickelten Grundsätze auch für Anträge im Verwaltungsverfahren,

vgl. Ramsauer/Schlatmann, in Kopp/Ramsauer, VwVfG 25. Auflage 2024, § 22 Rn. 57 m.w.N.

- 266 Die Anträge sind nach Erklärungsinhalt auszulegen. Leitlinie für die Auslegung ist § 133 BGB analog, sodass es darauf ankommt, wie die Erklärung aus der Sicht des Empfängers bei objektiver Betrachtung zu verstehen ist. Maßgebend ist der geäußerte Wille des Erklärenden, wie er sich dem Empfänger nach dem Wortlaut der Erklärung und den sonstigen Umständen darstellt, die der Empfänger bei Zugang der Erklärung erkennen kann. Dieser hat in den Blick zu nehmen, welchen Zweck der Erklärende verfolgt. Die Pflicht zur Orientierung am wirklichen Willen des Antragstellers wird noch unabweisbarer, wenn man den verwaltungsverfahrenrechtlichen Untersuchungs- und Beratungsgrundsatz in den Blick nimmt.

vgl. Schoch/Schneider/Reimer, 7. EL Mai 2025, VwVfG § 64 Rn. 50.

- 267 Unter Zugrundelegung des dargestellten Maßstabs ergibt sich, dass die Anträge zu 1.a), 1.b) und 1.d) sowie die jeweiligen Hilfsanträge so auszulegen sind, dass sie auf Konditionen für Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge, beschränkt sind. Für Haupt- und Hilfsanträge ergeben sich diesbezüglich die gleichen Erwägungen, da die entscheidenden Antragsformulierungen insoweit identisch sind.
- 268 Für die Anträge zu 1.a) und 1.d) folgt das Auslegungsergebnis unter Zugrundelegung des dargestellten Maßstabs bereits aus dem insofern klaren Wortlaut der genannten Anträge in der Fassung vom 30.04.2026.
- 269 Mit dem Antrag zu 1.a) fordert die Antragstellerin ausdrücklich „Preise für Vorleistungen zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge, einschließlich entsprechender Dienste der Antragstellerin für die BuGG“.
- 270 Auch der Antrag zu 1.d) ist bezüglich der beantragten Möglichkeit der dynamischen Netzwahl „ausschließlich auf die Erbringung von M2M-/IoT-Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeugdienste der Antragstellerin“ beschränkt. Ein Einbezug der entsprechenden Dienste der Antragstellerin für die BuGG findet sich in diesem Antrag hingegen nicht.
- 271 Für den Antrag zu 1.b) betreffend die Mindestumsätze ist eine Beschränkung auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge zwar nicht explizit in seinem Wortlaut enthalten. Allerdings ergibt sich aus der Begründung der Antragsschrift, dass die Anträge zu 1.a) und 1.b) sowie die entsprechenden Hilfsanträge betreffend Entgelte und Mindestumsätze gemeinsam gelesen und mithin auch gemeinsam betrachtet werden sollen. So schreibt die Antragstellerin explizit, dass die „vorliegend beantragten Entgelte [...] in einer Gesamtbetrachtung mit den beantragten Mindestumsätzen demgegenüber fair und angemessen“ seien,

Antragsschrift vom 10.02.2026, S. 39.

- 272 Auch in der weiteren Begründung verweist die Antragstellerin darauf, dass der von der Antragsgegnerin geforderte Mindestumsatz unter Berücksichtigung des erwarteten Datenverkehrs dazu führe, dass die Antragstellerin tatsächlich einen Vorleistungspreis zahlen müsse, der im Durchschnitt deutlich über den maximalen Vorleistungsentgelten der EU Roamingverordnung 2022/612 liege,

vgl. a.a.O., S. 40.

- 273 Unterstützt wird die Gesamtbetrachtung der Anträge zu 1.a) und 1.b) sowie der jeweiligen Hilfsanträge auch durch die Erläuterungen der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung, in der sie erklärte, dass die Mindestumsätze und die Vorleistungspreise „so miteinander verkoppelt“ seien, dass die „Mindestumsätze jedenfalls keine faktische Erhöhung der Preise bewirken“,

Protokoll der ömV vom 15.04.2026, Zeitpunkt der Aufnahme: 00:21:22-2 bis 00:23:57-3.

- 274 Außerdem sind die Hilfsanträge zu 3.a) und 3.b) auch ausdrücklich sprachlich miteinander verknüpft. Hier soll festgestellt werden, dass (unter 3.a)) „die Forderung von Preisen für Vorleistungen zur Erbringung von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge, einschließlich entsprechender Dienste der Antragstellerin für die BuGG in Höhe [...], bei“ (unter 3.b)) „gleichzeitiger Forderung eines Mindestumsatzes“ gegen das Verhandlungsgebot verstößt. Es handelt sich hier demnach grammatikalisch um einen zusammengehörenden Satz, der nur zusammengelesen und somit auch inhaltlich nur zusammen betrachtet werden kann. Die notwendig vorzunehmende Gesamtbetrachtung von Preisen und Mindestumsatz wird durch die Verwendung des Adjektivs „gleichzeitig“ an dieser Stelle noch verstärkt. Da die Hilfsanträge zu 3.a) und 3.b) den zugehörigen Hauptantrag bzw. ersten Hilfsantrag ersetzen, kann den Anträgen zu 1.a) und 1.b) bzw. 2.a) und 2.b) insofern kein anderes Verständnis zugrunde liegen. Vielmehr sind die jeweiligen Preis- und Mindestumsatzforderungen, auch vor dem Hintergrund der weiteren Ausführungen der Antragstellerin (s.o.) gemeinsam zu betrachten.

- 275 Folglich ergibt sich, dass aufgrund des insofern klaren Wortlauts der Anträge zu 1.a), 2.a) und 3.a) auch die Anträge zu 1.b), 2.b) und 3.b) auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge, einschließlich entsprechender Dienste der Antragstellerin für die BuGG, beschränkt sind.

- 276 Die Auslegung der Anträge zu 1.a), 1.b) und 1.d) sowie der korrespondierenden Hilfsanträge ergibt somit insgesamt, dass sie auf Konditionen für Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge beschränkt sind.

5.1.2 Unbestimmtheit der Anträge 1.a), 1.b) und 1.d) bzw. 2.a), 2.b) und 2.d) bzw. 3.a), 3.b) und 3.c)

- 277 Die Anträge zu 1.a), 1.b) und 1.d) sowie die jeweiligen Hilfsanträge sind unbestimmt und folglich bereits unzulässig.

- 278 Wird der Erlass eines Verwaltungsakts angestrebt, muss der Antrag so bestimmt sein, dass er Grundlage eines dem § 37 VwVfG entsprechenden Verwaltungsakts sein kann,
Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 22 Rn. 47 m.w.N.
- 279 Steht der Antrag, wie vorliegend, mit der beruflichen Tätigkeit des Antragstellers oder seines Vertreters in Zusammenhang, sind die Anforderungen an die Bestimmtheit entsprechend höher,
vgl. ebd.
- 280 Unzulässig ist ein Antrag jedenfalls dann, wenn er so unbestimmt ist, dass sich (unter anderem) Gegenstand und/oder Ziel nicht klären lassen,
vgl. Schoch/Schneider/Reimer, 7. EL Mai 2025, VwVfG § 64 Rn. 52.
- 281 Zwar sind die Anträge vor diesem Hintergrund nicht bereits deshalb unbestimmt, weil, wie die Antragsgegnerin meint, nicht alle essentialia negotii des von der Antragstellerin begehrten modifizierten Angebots in den Anträgen enthalten seien.
- 282 Im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens trifft die Antragstellerin insofern keine Pflicht alle Vertragsbestandteile bzw. jedenfalls alle essentialia negotii zum Gegenstand eines Streitbeilegungsverfahrens zu machen. Vielmehr ist es der antragstellenden Partei grundsätzlich möglich auch nur die Entscheidung über eine einzige streitige Klausel bei der Beschlusskammer im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens zu beantragen. Dies ist bereits deshalb zwingend und konsequent, da das Streitbeilegungsverfahren nur über Punkte eröffnet ist, die zwischen den Parteien streitig sind bzw. über die die zugrundeliegenden Verhandlungen bereits gescheitert sind.
- 283 Allerdings sind die genannten Anträge deshalb unbestimmt, weil die in ihrem Wortlaut enthaltenen Begrifflichkeiten „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ bzw. „M2M-/IoT-Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeugdienste“ für den objektiven Empfänger weder hinreichend bestimmt noch bestimmbar sind.
- 284 Es ist insofern bereits nicht ersichtlich, ob und wenn ja, welche semantische Differenzierung die Antragstellerin mit der insofern unterschiedlichen Formulierung der Anträge zu 1.a) bzw. 1.d) sowie der entsprechenden Hilfsanträge bezweckt. Während eine unterschiedliche Auslegung der in Bezug genommenen „vernetzten Fahrzeuge“ einerseits und „vernetzten Fahrzeugdienste“ andererseits wohl noch als reine Formsache erscheint, könnte mit Blick auf „M2M-IoT-Konnektivitätsdienste“ (Antrag zu 1.d), 2.d) 3.d)) im Vergleich zu (bloßen) „Konnektivitätsdiensten“ (Antrag zu 1.a), 2.a) und 3.a)) anzunehmen sein, dass die insofern einschränkende Formulierung auch eine inhaltliche Einschränkung oder Präzisierung darstellen soll. Anhaltspunkte oder weitergehende Ausführungen von Seiten der Antragstellerin hierzu finden sich jedoch nicht. Bereits an dieser Stelle zeigt sich die unklare Verwendung der Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge durch die Antragstellerin.

- 285 Auch bei einer näheren Betrachtung zeigt sich, dass die Begrifflichkeit „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ – und damit die Reichweite der Anträge zu 1.a), 1.b) und 1.d) – in ihrer Bedeutung nicht hinreichend bestimmt oder bestimmbar ist. Der Begriff ist vorliegend als deutsche Übersetzung des englischen Begriffs bzw. Use Cases „connected cars“/ „Connected Vehicle Services“ zu verstehen. Hierbei handelt es sich laut Antragstellerin um den konkreten Verfahrensgegenstand, für den aus Sicht der Antragstellerin sachgerechterweise die begrifflichen Einordnungen der ITU zugrunde zu legen seien,
- vgl. Stellungnahme Ast. vom 30.04.2026, S. 7 f.*
- 286 Allerdings weist die Antragstellerin insoweit selbst darauf hin, dass die ITU-Empfehlungen rechtlich nicht verbindlich seien,
- vgl. a.a.O., S. 8.*
- 287 Gleichzeitig führt die Antragstellerin aus, dass es den ITU-Dokumenten auch an einer einschlägigen Definition des Begriffs „M2M/IoT“ mangle und dieser tatsächlich über Anwendungsfälle beschrieben würde. Auch diese Anwendungsfälle seien jedoch nicht abschließend und würden sich dynamisch weiterentwickeln,
- vgl. ebd; Stellungnahme Ast. 13.04.2026, S.3.*
- 288 Ferner sei auch Ziffer 8 des Appendix II der ITU-Empfehlung E.192 (02/2026), die den Anwendungsfall „Connected Vehicle Services“ beschreibe, lediglich beispielhaft und als nicht abschließende Liste möglicher Use Cases zu verstehen,
- vgl. Stellungnahme Ast. vom 30.04.2026, S. 9; Stellungnahme Ast. 13.04.2026, S.3.*
- 289 Bereits nach dem eigenen Vortrag der Antragstellerin gibt es daher keine eindeutige, heranziehbare Definition für die Begrifflichkeit „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ bzw. „M2M-/IoT-Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeugdienste“, die ihren Anträgen zugrunde gelegt werden könnte.
- 290 Die sich folglich ergebende Unklarheit über die Begrifflichkeit „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ wird dadurch bestätigt und noch verstärkt, dass die Antragstellerin die Begrifflichkeit selbst im Laufe des Streitbeilegungsverfahrens bzw. im Laufe der Vertragsverhandlungen – wie auch bereits in der Antragsformulierung – ganz unterschiedlich genutzt hat.
- 291 So verweist die Antragstellerin hinsichtlich des Begriffsverständnisses in ihrem Schriftsatz vom 30.04.2026 auf die ITU-Empfehlung E.192 (02/2026), nach der auch „passagierorientierte Internetzugangsdienste durch die Bereitstellung für WLAN für Fahrer/Beifahrer“ zu „Connected Vehicle Services“ gehören sollen.
- 292 Dass eben dieses Verständnis nicht bereits zum Zeitpunkt der verfahrenseinleitenden Antragstellung mit Schriftsatz vom 10.02.2026 (und damit erst recht nicht den voraus-

gegangenen Vertragsverhandlungen) zugrunde gelegen haben kann, ergibt sich bereits aus der Tatsache, dass die ITU-Empfehlung E.192 (02/2026) erst am 13.02.2026, mithin nach Antragstellung, erlassen worden ist.

- 293 Des Weiteren finden „passagierorientierte Internetzugangsdienste“ auch noch keine Erwähnung in der verfahrenseinleitenden Antragsschrift. Stattdessen werden hier „Connected Car Services“ lediglich mit der Bereitstellung von Telematik-, Softwareupdate- und Infotainmentdiensten umschrieben,

vgl. Stellungnahme der Ast. vom 10.02.2026, S. 11.

- 294 An anderer Stelle der Antragsschrift werden „Connected Cars Services“ dem Use Case M2M/IoT zugeordnet,

vgl. Stellungnahme der Ast. Vom 10.02.2026. S. 24.

- 295 Die Zuordnung „Connected Cars Services“ zu dem Use Case M2M/IoT impliziert hierbei aus Sicht eines objektiven Empfängerhorizonts bereits, dass die menschliche Komponente in diesen Use Cases – wenn überhaupt – als untergeordnet einzustufen ist, da Machine-to-Machine-Kommunikation üblicherweise als der automatisierte – nicht menschliche – Datenaustausch zwischen Endgeräten verstanden wird. Dieses Verständnis in diesem Zusammenhang zugrunde gelegt, ist es gerade fernliegend, wie es die Antragstellerin in ihrer der öffentlich mündlichen Verhandlung folgenden Stellungnahme dann aber für ihr Antragsverständnis vorträgt, den „Connected Cars Services“ – jedenfalls wenn man ihn als bloßen Unterfall des Use Case M2M/IoT betrachtet – auch „passagierorientierte Internetzugangsdienste“ wie einen WLAN-Hotspot im Fahrzeug zuzuordnen, da bei diesen Diensten die menschliche Komponente gerade nicht nur eine untergeordnete Rolle spielt.

- 296 Ferner wurde in den Vertragsverhandlungen seitens der Antragstellerin zwischen den Use Cases „Connected Car (Services)“ einerseits und „Open Internet“ andererseits unterschieden. Beide Begrifflichkeiten stehen regelmäßig nebeneinander. So heißt es in dem Schriftsatz der Antragstellerin vom 22.05.2026 auf Seite 13:

*„Die Parteien haben als Teil der nachgefragten Vorleistungen für die Versorgung vernetzter Fahrzeuge auch über die Bereitstellung eines **Internetzugangs** verhandelt, der regelmäßig Teil der Anforderungen der Automobilhersteller ist. Die Antragstellerin hat in ihren Nachfragen an die Antragsgegnerin als Geschäftsfelder im „**IoT-Space**“ mit „**connected cars**“ **regelmäßig auch „open internet“** aufgeführt.“ (Hervorhebungen nur hier)*

- 297 Hiermit erklärt die Antragstellerin, dass sie die Bereitstellung eines Internetzugangs für die Versorgung von vernetzten Fahrzeugen regelmäßig im Bereich „IoT-Space“ mit „connected cars“ unter dem Geschäftsfeld „open internet“ nachgefragt hat. Hieraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass der Internetzugang für die Versorgung von vernetzten Fahrzeugen („open internet“) von der für sich stehenden Begrifflichkeit „connected cars“ schon aus Sicht der Antragstellerin gerade ausdrücklich und damit in Widerspruch

zu der Stellungnahme der Antragstellerin nach der öffentlich-mündlichen Verhandlung, nicht umfasst sein sollte.

- 298 Hinzu kommt, dass die Antragstellerin auf die Nachfrage der Bundesnetzagentur vom 04.08.2025 in dem diesem Streitbeilegungsverfahren vorangehenden Verwaltungsverfahren, welche Vorleistungen von der Antragstellerin nachgefragt würden, antwortete:

„Our use cases are in the IoT space (not classical mobile service) and may vary:

- *IoT M2M*
- *Connected car services (telematics, infotainments involving end user)*
- *Open Internet“*

Verwaltungsverfahren 2.12.00/013#2, Blatt 998 ff.; a.a.O., Blatt 1005 f.

- 299 Auch an dieser Stelle, auf die die Antragstellerin in ihrem Schriftsatz vom 22.05.2026 erneut Bezug nimmt, sind die Use Cases „Connected Car Services“ und „Open Internet“ unabhängig voneinander aufgeführt und stehen somit ausdrücklich nebeneinander. Diese begriffliche Trennung der beiden Use Cases wird insbesondere auch dadurch deutlich, dass der Use Case „Connected Car Services“ durch den nachgelagerten Klammerzusatz lediglich als „Telematics“ und Infotainment involving end user“ definiert wird.

- 300 Darüber hinaus ist es auch keine reine Selbstverständlichkeit, dass „Open Internet“ im Rahmen von „Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge“ mitverhandelt wird. Dies zeigen beispielhaft die Vertragsverhandlungen der Streitparteien BuGG,

vgl. Anlage Ast. 4, BuGG.

- 301 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Antragstellerin der Begrifflichkeit „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ selbst keine einheitliche Definition zugrunde gelegt hat, sondern den Begriff bzw. die korrespondierenden Begrifflichkeiten mit immer wieder wechselnden Bedeutungen verwendet hat. Insbesondere mit Blick auf „passagierorientierte Internetzugangsdienste“, wie etwa ein WLAN-Hotspot im Fahrzeug, bleibt unbestimmt, ob diese von „Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge“ umfasst sein sollen oder nicht. Mangels entsprechender objektiver Anknüpfungspunkte ist die Begrifflichkeit „Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge“ und damit der zentral begehrte Leistungsgegenstand weder bestimmt noch bestimmbar. Zusammenfassend sind die Anträge zu 1.a), 1.b) und 1.d) sowie die entsprechenden Hilfsanträge somit derartig unbestimmt, dass sich ihr genauer Gegenstand nicht klären lässt und sie nicht Grundlage eines dem § 37 VwVfG entsprechenden Verwaltungsakts sein können. Folglich sind diese Anträge bereits unzulässig.

5.1.3 Keine teilweise Bestimmtheit der Anträge zu 1.a) und 1.b) bzw. 2.a) und 2.b) bzw. 3.a) und 3.b)

- 302 Die Anträge zu 1.a) und 1.b) sowie die jeweiligen Hilfsanträge sind auch nicht insofern teilweise bestimmt, als sie sich aufgrund des Zusatzes „einschließlich entsprechender Dienste der Antragstellerin für die BuGG“ auf den BuGG-Vertrag zwischen der Antragstellerin und einer Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin beziehen.
- 303 Eine solche teilweise Bestimmtheit könnte allenfalls insoweit anzunehmen sein, wie im Antrag 1.a) (und somit auch 1.b)) und den jeweiligen Hilfsanträgen neben „Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge“ auch auf „entsprechende Dienste für die BuGG“ Bezug genommen wird. Für die Anträge zu 1.d), 2.d) und 3.d) scheidet eine solche teilweise Bestimmtheit mangels entsprechender Bezugnahme daher bereits von Vorneherein aus.
- 304 Die Bezugnahme auf „entsprechende Dienste der Antragstellerin für die BuGG“ könnte als Verweis auf den bereits bestehenden BuGG-Vertrag der Antragstellerin mit einer Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin in dem Sinne verstanden werden, dass betreffend den BuGG-Vertrag „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ derart verstanden werden sollen, wie die in diesem Vertrag bereits geregelten Leistungen.
- 305 Ein solches Verständnis ist allerdings nicht überzeugend. Hiergegen spricht bereits, dass die Antragstellerin ihre noch im Schriftsatz vom 13.04.2026 vorgetragene Beschränkung des streitgegenständlichen Antragsbegehrens auf Konnektivitätsdienste für BuGG-Fahrzeuge mit Schriftsatz vom 30.04.2026 ausdrücklich aufgegeben hat,
- vgl. Schriftsatz Ast. vom 13.04.2026 S.10; Schriftsatz Ast. vom 30.04.2026, S.1,2,*
- 306 sodass davon ausgegangen werden muss, dass die Antragstellerin im Hinblick auf die Formulierung „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ mehr begehrt, als die bloße Fortsetzung des bereits bestehenden BuGG-Vertrags.
- 307 Darüber hinaus weist die Antragstellerin in ihrem Schriftsatz vom 13.04.2026 selbst darauf hin, dass sie sich auch bei Konnektivitätsdiensten für BuGG-Fahrzeuge an der ITU-Empfehlung E.192 (02/2026), Appendix II, Ziffer 8 orientiere und damit auch Internetzugangsdienste von den Konnektivitätsdiensten betreffend den BuGG-Vertrag umfasst sehen will,
- vgl. Stellungnahme der Ast. vom 13.04.2026, S. 10.*
- 308 Damit legt die Antragstellerin auch in diesem Zusammenhang ihrer Antragsformulierung ein Begriffsverständnis zugrunde, das in dieser Form weder zum Zeitpunkt der Antragstellung (s.o.) noch zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses zwischen der Antragstellerin und der BuGG betreffend die BuGG zugrunde gelegt werden konnte.

- 309 Auch in den Verhandlungen, die spezifisch dem zwischen der Antragstellerin und einer Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin geschlossenen BuGG-Vertrag vorausgingen, hatte die Antragstellerin darauf hingewiesen, BuGG.
- 310 Auch dies zeigt, dass die Antragstellerin mit den streitgegenständlichen Anträgen auch mit Blick auf die Begrifflichkeit „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ mehr begehrt, als die bloße Fortsetzung des bereits bestehenden BuGG-Vertrags.
- 311 Mithin konkretisiert die in den genannten Anträgen erfolgte Bezugnahme auf „entsprechende Dienste der Antragstellerin für die BuGG“ nicht etwa die durch die Antragstellerin begehrte Leistung, sondern vielmehr nur den genauen Kunden, also für wen die Leistung begehrt wird. Für die Leistung selbst gilt folglich nichts anderes als bereits im Übrigen für „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“.

5.1.4 Keine gescheiterten Verhandlungen bezüglich der Haupt- und Hilfsanträge zu 1.a), 1.b) und 1.d) bzw. 2.a), 2.b) und 2.d) bzw. 3.a), 3.b) und 3.c)

- 312 Die Anträge zu 1.a), 1.b) 1.d) sowie die entsprechenden Hilfsanträge sind auch deshalb unzulässig, weil über sie nicht ausreichend verhandelt worden ist und es somit am erforderlichen besonderen Sachbescheidungsinteresse fehlt.
- 313 Zu Recht weist die Antragsgegnerin insofern darauf hin, dass die Antragstellerin die Anordnung eines MVNO-Zugangs für vernetzte Fahrzeuge erreichen wolle, über den sie mit der Antragsgegnerin nie verhandelt habe,

vgl. Schriftsatz Ag. vom 13.05.2026, S. 11.

5.1.4.1 Rechtlicher Maßstab

- 314 Ein besonderes Sachbescheidungsinteresse im Verfahren nach § 212 TKG besteht grundsätzlich nur dann, wenn der Antragsteller sein Anliegen zuvor ohne Erfolg im Verhandlungsweg an die andere Partei herangetragen hat,

vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2007 – 6 C 47/06 –, juris, Rn. 20.

- 315 Das besondere Sachbescheidungsinteresse ist daher im Regelfall dann ausgeschlossen, wenn sich ein Unternehmen ohne die vorherige Aufnahme ernsthafter Verhandlungen umstandslos an die BNetzA wendet,

vgl. Gurlit, in: Säcker/Körber, TKG, 4. Auflage 2023, § 212 TKG, Rn. 10.

- 316 Ein Sachbescheidungsinteresse für einen Antrag nach § 212 TKG ist umgekehrt also jedenfalls dann gegeben wenn der Antragsteller vorher ein unmissverständliches Anliegen an die andere Partei herangetragen und auf diese Anfrage entweder überhaupt keine Reaktion oder nur eine solche erhalten hat, die nach seiner Auffassung unzureichend ist,

vgl. BVerwG; Urteil vom 18.12.2007 – 6 C 47/06 –, juris, Rn. 20; Gurlit, in: Säcker/Körber, TKG, 4. Auflage 2023, § 212 TKG, Rn. 10.

- 317 Dies kommt auch in dem Erwägungsgrund Nummer 69 der Richtlinie über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) zum Ausdruck, wonach eine „Beschwerdepartei, die gutgläubig verhandelt hat, aber keine Einigung erzielen konnte“ sich mit dem Ziel der Streitbeilegung an die nationale Regulierungsbehörde wenden können soll,

vgl. Richtlinie (EU) 2018/1972 vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung).

- 318 Aus den dargestellten Grundsätzen ergibt sich dabei ein grundsätzlicher Vorrang einer privatautonomen Einigung gegenüber einem Streitbeilegungsverfahren gemäß § 212 Abs. 1 TKG. Der Antragsteller und vorliegend Zugangspetent darf im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens grundsätzlich nichts fordern bzw. beantragen, was er in den vorangegangenen Vertragsverhandlungen noch nicht geltend gemacht hat.
- 319 Dies setzt voraus, dass der Zugangspetent seine Forderung in den Verhandlungen bereits derart hinreichend konkretisiert hat, dass für den Verhandlungspartner alle wesentlichen Punkte dieser Forderung bestimmt oder zumindest bestimmbar sind.
- 320 Aufgrund der Unbestimmtheit der Begrifflichkeit „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ (s.o.) ist dies jedoch nicht der Fall gewesen.

5.1.4.2 Keine ausreichenden Verhandlungen in Bezug auf die Anträge zu 1.d), 2.d) und 3.d)

- 321 Die Parteien haben über den Antrag zu 1.d) und folglich auch über die entsprechenden Hilfsanträge nicht ausreichend verhandelt.
- 322 Insbesondere haben die Parteien nicht über die Einbeziehung von passagierorientierten Internetzugangsdiensten, wie WLAN im Fahrzeug, als Bestandteil von „Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge“ ausreichend verhandelt.
- 323 So trägt die Antragsgegnerin vor, dass über die Frage, ob für Internetzugangsdienste für Insassen eine dynamische Netzwahl zuzulassen sein sollte, zwischen den Parteien bisher nicht verhandelt worden sei, weil die Antragstellerin lediglich pauschal die dynamische Netzwahl für den Bereich vernetzte Fahrzeuge gefordert habe, ohne zwischen den unterschiedlichen Diensten in diesem Kontext zu differenzieren,

vgl. Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 13.05.2026, S. 6.

- 324 Des Weiteren führt die Antragsgegnerin aus, dass sie das geforderte Super-Roaming für M2M/IoT-Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge bislang jedenfalls nicht so verstanden habe, dass damit auch ein Internetzugang für Fahrzeuginsassen umfasst sein solle,

vgl. a.a.O., S. 14.

- 325 Aus den dem Verfahren zugrundeliegenden Akten ergibt sich hierzu auch nichts Gegenteiliges, sodass es der Antragstellerin nicht gelingt, diesen Vortrag zu erschüttern.

Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Parteien tatsächlich über die Einbeziehung von passagierorientierten Internetzugangsdiensten unter dem Gesichtspunkt der dynamischen Netzwahl verhandelt hätten.

326 Vielmehr hat die Antragstellerin selbst im Laufe der Verhandlungen zwischen den Use Cases „connected cars“ einerseits und „Open Internet“ andererseits unterschieden. Beide Begrifflichkeiten stehen regelmäßig nebeneinander (siehe dazu bereits unter 5.1.2).

327 Es handelt sich bei der Frage, ob passagierorientierte Zugangsdienste von einer dynamischen Netzwahl umfasst sein sollen, auch nicht um eine reine Formsache. Die Frage, in welcher Weise gewährleistet werden kann, dass die Mobilfunkvorleistungen der Antragsgegnerin auch tatsächlich nur für eine begrenzte Anzahl von Diensten verwendet werden darf und eben nicht auch noch für generelle Endkundendienste, bildete unstreitig einen der zentralen Verhandlungsschwerpunkte. Dies zeigt auch der Ende 2025 abgeschlossene BuGG zwischen der Antragstellerin und einer Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin, BuGG.

328 Auch aus der ITU-Empfehlung E.192 (02/2026) folgt insofern schon deshalb nichts anderes, weil diese, wie bereits ausgeführt, erst nach dem Ende der Verhandlungen und nach der streitgegenständlichen Antragstellung erlassen wurde.

329 Damit haben die Parteien über einen wesentlichen Punkt der Leistungsparameter in Bezug auf dynamische Netzwahl nicht (ausreichend) verhandelt.

330 Dass es sich hierbei auch um ein wesentliches Kriterium der Verhandlungsmasse handelt, ergibt sich bereits aus der PKE-2025. Hiernach werden vertragliche Regelungen eines Mobilfunknetzbetreibers, die die Bündelung von Vorleistungen mehrerer Zuteilungsinhaber in einem Mobilfunkendkundenprodukt zur Ermöglichung eines sog. „Super-Roamings“ untersagen, grundsätzlich nicht ausgeschlossen,

vgl. PKE-2025, S. 131.

331 Basierend auf diesen Erwägungen ist die konkrete Reichweite des nachgefragten Super-Roamings entscheidend für den Verlauf der Verhandlungen. Über diesen Punkt ist jedoch nicht ausreichend verhandelt worden.

5.1.4.3 Keine ausreichenden Verhandlungen in Bezug auf die Anträge zu 1.a), 1.b) bzw. 2.a), 2.b) bzw. 3.a), 3.b)

332 Auch über die Anträge zu 1.a) und 1.b) sowie die entsprechenden Hilfsanträge haben die Parteien nicht ausreichend verhandelt.

333 Da der den Anträgen zugrunde liegende konkrete Leistungsgegenstand „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ unbestimmt und auch nicht bestimmbar ist, haben die Parteien ebenfalls über die Preiskonditionen des nachgefragten Zugangs und damit

konsequenterweise auch über die korrespondierenden Mindestumsätze nicht ausreichend verhandelt.

334 Für die Antragsgegnerin bestand insoweit keine hinreichende Möglichkeit sich zu dem konkreten Verhandlungsgegenstand zu äußern und damit auch ihre Preisverhandlungen an dem konkreten Verhandlungsgegenstand auszurichten. Eine solche Verhaltensmöglichkeit ist allerdings Voraussetzung für hinreichende Verhandlungen und folglich für das Vorliegen des Sachbescheidungsinteresses. Dies folgt schon aus dem Vorrang der privatautonomen Einigung gegenüber einem Streitbeilegungsverfahren nach § 212 Abs. 1 TKG.

335 Notwendig ist gerade, dass der Antragsteller vor dem Streitbeilegungsverfahren ein unmissverständliches Anliegen an die andere Partei herangetragen hat,

vgl. Gurlit, in: Säcker/Körber, TKG, 4. Auflage 2023, § 212 TKG, Rn. 10.

336 Dies hat die Antragstellerin schon deshalb nicht getan, da der konkret beantragte Leistungsgegenstand „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ unbestimmt ist (siehe 5.1.2). Insbesondere kommt hinzu, dass auch nicht ausreichend über die Einbeziehung von passagierorientierten Internetzugangsdiensten, wie WLAN im Fahrzeug, als Bestandteil von „Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge“ verhandelt worden ist (siehe 5.1.4.2).

337 Eine Verhandlung über Preise läuft jedenfalls dann von Vorneherein ins Leere, wenn bereits der Leistungsgegenstand nicht hinreichend klar ist. Der Leistungsgegenstand und die zugehörige Preisgestaltung stehen in einem rechtlichen Gegenseitigkeitsverhältnis. Sie sind untrennbar im Wege eines Synallagma verknüpft. Eine Verhandlung über Preiskonditionen kann daher ohne Kenntnis des genauen Leistungsgegenstands nicht zielführend mit Blick auf eine Einigung sein. Eine Verhandlung setzt jedoch als subjektive, zielbezogene Komponente voraus, dass sie mit der Absicht zu führen ist, eine Einigung zu erzielen,

vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2021 – 6 C 8.20 – juris Rn. 62.

338 Vorliegend war der Leistungsgegenstand insbesondere mit Blick auf die Einbeziehung von passagierorientierten Internetzugangsdiensten, wie WLAN im Fahrzeug, als Bestandteil von „Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge“ nicht klar (s.o.). Die Leistung passagierorientierte Internetzugangsdienste, wie WLAN im Fahrzeug, ist ferner auch für die Verhandlung der Entgelte von Relevanz. Wie bereits ausgeführt, werden vertragliche Regelungen eines Mobilfunknetzbetreibers, die die Bündelung von Vorleistungen mehrerer Zuteilungsinhaber in einem Mobilfunkendkundenprodukt zur Ermöglichung eines sog. „Super-Roamings“ untersagen, nach der PKE-2025 grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Sie sind jedoch auch nicht untersagt. Mobilfunknetzbetreiber haben die Möglichkeit sich die Erbringung derartiger Leistungen durch den Zugangsponenten beispielsweise durch eine entsprechend angepasste Entgeltgestaltung „abkaufen“ zu lassen. Um von dieser Möglichkeit überhaupt Gebrauch machen zu können

bzw. diese auch nur in Erwägung zu ziehen, ist es jedoch erforderlich, dass der Zugangspetent sein Anliegen unmissverständlich an die andere Partei herangetragen hat. Dies ist vorliegend jedoch unterblieben.

- 339 Vorliegend ist auch keine Ausnahme des Grundsatzes des vorherigen erfolglosen Handelns einschlägig. Eine Ausnahme ist jedenfalls dann geboten, wenn nach dem bei Einleitung des Streitbeilegungsverfahrens erreichten Verhandlungsstand der Versuch einer Einigung über den konkret umstrittenen Punkt offensichtlich aussichtslos gewesen wäre,

vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2007 – 6 C 47/06 –, juris, Rn. 20; Gurlit, in: Säcker/Körber, TKG, 4. Auflage 2023, § 212 TKG, Rn. 10 m.w.N.

- 340 Die Einräumung der Möglichkeit der Antragsgegnerin, sich zu dem konkreten Verhandlungsgegenstand zu äußern, wird vorliegend allerdings nicht dadurch obsolet, dass die Antragsgegnerin bereits die streitgegenständlich beantragten Preise ablehnt. Von einer offensichtlichen Aussichtslosigkeit kann jedenfalls dann nicht ausgegangen werden, wenn bereits der Leistungsgegenstand nicht hinreichend klar ist. Aufgrund des bestehenden Gegenseitigkeitsverhältnisses zwischen Preisen und Leistungsgegenstand, können bei mangelnder Bestimmtheit des letzterem keine Feststellungen darüber getroffen werden, ob eine privatautonome Einigung zwischen den Parteien bei einem bestimmten Leistungsgegenstand gerade nicht aussichtslos gewesen wäre. Dies erklärt auch die Antragsgegnerin in ihrem Schriftsatz vom 13.05.2026 auf Seite 12, wenn sie ausführt, dass hinsichtlich eines auf vernetzte Fahrzeuge beschränkten MVNO-Zugangs „keine Aussagen darüber gemacht werden [könnten], welche Vertragsregelungen die Antragsgegnerin in dieser Konstellation zum Gegenstand eines Angebots machen würde“. Demnach haben die Parteien auch über die Anträge zu 1.a) und 1.b) sowie die entsprechenden Hilfsanträge nicht ausreichend verhandelt.

5.2 Antragsgruppe 2: Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) bzw. 2.c), 2.e) und 2.f) bzw. 3.c), 3.e) und 3.f)

- 341 Soweit es die Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) – sowie ihre korrespondierenden Hilfsanträge – betrifft, ist entsprechend ihres weiten Wortlautes davon auszugehen, dass diese Anträge allgemein gehalten und insbesondere nicht auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge begrenzt sind (dazu unter 5.2.1). Da die Antragstellerin dessen ungeachtet jedoch erklärt hat, dass andere Leistungen als Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge vorliegend nicht (mehr) gefordert werden, fehlt für die Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) – sowie ihre korrespondierenden Hilfsanträge – jedenfalls das besondere Sachbescheidungsinteresse (dazu unter 5.2.2). Ginge man hingegen davon aus, dass diese Anträge aufgrund der Erklärung der Antragstellerin dahingehend einzugrenzen wären, dass sie allein für Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge gölten, wären sie – entsprechend der Antragsgruppe 1 – auch mangels Bestimmtheit und ausreichender Verhandlungen unzulässig.

5.2.1 Auslegung der Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) bzw. 2.c), 2.e) und 2.f) bzw. 3.c), 3.e) und 3.f)

- 342 Die Auslegung der Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) sowie der korrespondierenden Hilfsanträge ergibt, dass sie im Gegensatz zu den übrigen Anträgen nicht auf Konditionen für Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge beschränkt sind.
- 343 Auch hier ist bei der Auslegung der Haupt- und Hilfsanträge nicht zu differenzieren, da die entscheidenden Antragsformulierungen insoweit identisch sind.
- 344 Im Gegensatz zu dem Antrag 1.b) ergeben sich für die Antragsgruppe 2 weder aus dem Wortlaut der Anträge noch aus den Ausführungen der Antragstellerin Anhaltspunkte dafür, dass eine Gesamtbetrachtung der Forderungen unter 1.c), 1.e) und 1.f) mit den beantragten Preisen zu erfolgen hätte. Die Forderungen betreffend Exklusivitätsregelungen, die Verwendung von ITU-Nummernressourcen sowie die Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Antragstellerin im deutschen Endkundenmarkt sind inhaltlich nicht dergestalt mit den beantragten Preisforderungen verknüpft, als dass die Anträge nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können und sollen.
- 345 Unabhängig hiervon kommt eine Auslegung der Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) inklusive der entsprechenden Hilfsanträge dahingehend, dass diese wie die Antragsgruppe 1 auf Konditionen für Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge beschränkt sein sollen, nicht in Betracht. Gemäß dieser Auslegung wäre in den die Anträge einleitenden Absatz die Begrenzung „für Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ hinein zu lesen.
- 346 Für eine einschränkende Auslegung der Anträge besteht aber nur insoweit Raum, als die Anträge überhaupt auslegungsbedürftig, also unklar sind. Dies ist vorliegend gerade nicht der Fall. Die Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) sowie die jeweiligen Hilfsanträge sind aus sich heraus durchaus klar.
- 347 Da die Antragstellerin anwaltlich vertreten ist, kommt der Antragsformulierung zudem eine gesteigerte Bedeutung für die Ermittlung des tatsächlich Gewollten zu,
- BeckOK VwGO/Fertig, 77. Ed. 1.10.2023, VwGO § 88 Rn. 8; BVerwG Urt. v. 26.4.2018 – 3 C 11.16, BeckRS 2018, 16069 m.w.N.*
- 348 Dass die Antragstellerin für die Anträge zu 1.a) und 1.b) nach Hinweis der Antragsgegnerin sowie der Beschlusskammer in der öffentlichen mündlichen Verhandlung eine ausdrückliche Eingrenzung des Antragbegehrens im Wortlaut vorgenommen hat, lässt sich im Umkehrschluss nur so verstehen, dass eine solche Eingrenzung für die Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) und den korrespondierenden Hilfsanträgen gerade nicht gewollt war und ist. Selbiges ergibt sich aus der Tatsache, dass der Antrag zu 1.d) bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung auf die Erbringung von M2M-/IoT-Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeugdienste der Antragstellerin beschränkt war.
- 349 Für dieses Verständnis spricht insbesondere auch der Wortlaut des Antrags zu 1.f), mit dem die Antragstellerin gerade keine Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Antrag-

stellerin im deutschen Endkundenmarkt fordert. Eine Einschränkung des Antragsbehrens der Antragsgruppe 2 auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge stünde somit im Widerspruch zu der unter Antrag 1.f) geltend gemachten Forderung, mit der eine Einschränkung der Geschäftstätigkeit der Antragstellerin gerade abgewehrt werden soll.

350 Unterstützt wird dieses Verständnis ferner durch die Tatsache, dass die Antragstellerin in dem alle Anträge betreffenden einleitenden Absatz beantragt, die „Vodafone GmbH aufzufordern, [...] ein modifiziertes Angebot für den Abschluss eines Vertrages über einen Full-MVNO Zugang zum Mobilfunknetz der Antragsgegnerin [...]“ aufzuerlegen. An dieser Stelle hat die Antragstellerin damit gerade von einer Eingrenzung des Antragsgegenstands abgesehen, indem sie weiterhin die Vorlage eines Angebots für einen Full-MVNO Zugang fordert.

351 Eine andere Beurteilung ist auch nicht aufgrund der weiteren Erklärungen der Antragstellerin gerechtfertigt, mit denen sie ihre Anträge nach eigener Aussage zu „fokussieren“ sucht. Während diese Erklärungen in den Anträgen zu 1.c), 1.e) und 1.f) – sowie den korrespondierenden Hilfsanträgen – jedenfalls keine Entsprechung gefunden haben, sind sie überdies schon nicht konsistent. Mit Schriftsatz vom 13.04.2026 hat die Antragstellerin zunächst vorgetragen, dass für das vorliegende Verfahren klarstellend darauf hinzuweisen sei, dass die (Vorleistungs-)Dienste, die Gegenstand des nachgefragten Full MVNO-Zugangs seien, „ausschließlich“ Konnektivitätsdienste für BuGG-Fahrzeuge betreffen,

vgl. Schriftsatz Ast. vom 13.04.2026, S. 10.

352 Demgegenüber hat die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 30.04.2026 allerdings ausgeführt, dass Gegenstand die von der Antragstellerin nachgefragten Full MVNO-Vorleistungen für die Erbringung von Konnektivitätsdiensten der Antragstellerin im Bereich vernetzter Fahrzeuge, „einschließlich“ der Dienste für BuGG seien,

vgl. Schriftsatz Ast. vom 30.04.2026, S.1, 2.

353 Auffällig ist hierbei, dass die Antragstellerin ihre Aussagen diesen konkreten Punkt betreffend geändert hat. Schließlich ist es inhaltlich etwas anderes, ob sich die nachgefragten Konnektivitätsdienste *ausschließlich* auf BuGG-Fahrzeuge beschränken sollen oder dieser Fall zwar auch (*„einschließlich“* der Dienste für BuGG, aber gerade nicht alleinig umfasst sein soll.

354 Des Weiteren hat die Antragstellerin in dieser Stellungnahme zwar zum Ausdruck gebracht, dass Datendienste von Endkunden nicht Bestandteil der „Connected Vehicles Services“ und demgemäß auch nicht Verfahrensgegenstand seien,

vgl. a.a.O., S.8,

355 sowie erneut an anderer Stelle, dass Datendienste für Endnutzer „[...] (gerade) nicht Gegenstand der hier in Rede stehenden Vorleistungen für ‚Connected Car Services‘

[sind], die wiederum Gegenstand der letzten Verhandlungen waren und den vorliegenden Anträgen zugrunde liegen.“

a.a.O., S. 11.

- 356 Doch auch mit Blick hierauf ist keine einschränkende Auslegung der der Antragsgruppe 2 zugeordneten Anträge geboten. Grund ist einerseits, dass die Antragstellerin in der öffentlichen mündlichen Verhandlung ausdrücklich auf die notwendige Konkretisierung der Anträge hingewiesen worden ist und sie in der Folge sodann zum Teil die zuvor genannten Änderungen des Antragswortlauts einzelner Anträge vorgenommen hat (s.o.). Darüber hinaus liegt eine anwaltliche Vertretung der Antragstellerin vor, sodass bei dem Unterbleiben weiterer Konkretisierungen des Antragswortlauts nicht von einem redaktionellen Versehen ausgegangen werden kann.
- 357 Nicht zuletzt überzeugt eine Auslegung der Anträge zu 1. c), 1. e) und 1.f) inklusive der entsprechenden Hilfsanträge dahingehend, dass diese ebenfalls auf Konditionen für Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge beschränkt sein sollen, schon deshalb nicht, da die Auslegung die Anträge unbestimmt werden ließe (s.o.).
- 358 Die Auslegung der Anträge zu 1.c.), 1.e) und 1.f) sowie der korrespondierenden Hilfsanträge ergibt folglich, dass sie nicht auf Konditionen für Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge beschränkt sind.
- 359 Letztlich kann diese Frage im Ergebnis allerdings auch dahinstehen, da die genannten Anträge in beiden Auslegungsvarianten unzulässig sind. Für den hilfsweise erwogenen Fall, dass die Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) sowie die jeweiligen Hilfsanträge dergestalt auszulegen wären, dass auch diese auf Konditionen von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge, beschränkt sein sollen, ergibt sich auch hier, dass die Anträge dann bereits aufgrund ihrer Unbestimmtheit und mangels ausreichender Verhandlungen unzulässig sind (s.o.). Jedenfalls aber mangelt es den Anträgen zu 1.c.), 1.e) und 1.f) sowie den korrespondierenden Hilfsanträgen an einem besonderen Sachbescheidungsinteresse.

5.2.2 Wiederholungsgefahr

- 360 Die Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) – sowie die korrespondierenden Hilfsanträge – haben die Gemeinsamkeit, dass sie vergleichbar eines Unterlassungsbegehrens auf die Abwehr einer Forderung der Antragsgegnerin gerichtet sind. Es handelt sich damit um negative Antragsbegehren, die als besonderes Sachbescheidungsinteresse eine Erstbegehungs- oder Wiederholungsgefahr voraussetzen (dazu unter 5.2.2.1). Eine solche Gefahr ist vorliegend jedoch nicht feststellbar (dazu unter 5.2.2.2).

5.2.2.1 Rechtlicher Maßstab

- 361 Während das Sachbescheidungsinteresse im Verwaltungsverfahren der Zulässigkeitsvoraussetzung des Rechtsschutzinteresses im Verwaltungsprozess entspricht,

Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 9 Rn. 153,

- 362 ist bei negativen Begehren wie Unterlassungsanträgen die besondere Voraussetzung anerkannt, dass für den Eintritt des zu unterlassenden Verhaltens eine hinreichende Wahrscheinlichkeit im Sinne einer Erstbegehungs- oder Wiederholungsgefahr bestehen muss,

vgl. zum Verwaltungsprozess nur Wysk, 4. Aufl. 2025, VwGO § 42 Rn. 69; NK-VwGO/Sodan, 6. Aufl. 2025, VwGO § 42 Rn. 56.

- 363 Verlangt der Antragsteller – wie vorliegend – die Unterlassung einer Forderung, ist dementsprechend vorauszusetzen, dass die Forderung in Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit wieder bzw. weiter erhoben wird.

- 364 Dabei wird eine solche Wiederholungsgefahr zwar grundsätzlich dadurch indiziert, dass die Forderung in der Vergangenheit bereits erhoben wurde,

vgl. allgemein zum Verwaltungsprozessrecht Wysk, 4. Aufl. 2025, VwGO § 42 Rn. 69.

- 365 Etwas Anderes muss jedoch dann gelten, wenn feststeht oder abzusehen ist, dass sich die hierfür maßgeblichen Umstände ändern,

vgl. zum Rechtsgedanken im Rahmen der Fortsetzungsfeststellungsklage Schoch/Schneider/Riese VwGO § 113 Rn. 126, wonach die für die Beurteilung der Wiederholungsgefahr maßgeblichen rechtlichen und tatsächlichen Umstände im Wesentlichen unverändert fortbestehen müssen; so auch die ständige Rechtsprechung im Rahmen der Fortsetzungsfeststellungsklage, vgl. nur BVerwG Urt. v. 15.3.2022 – 1 A 1.21, BeckRS 2022, 15006 Rn. 20 m.w.N.

- 366 Auch wenn die Forderung in der Vergangenheit bereits erhoben wurde, kann im Rahmen des vorliegenden Verhandlungsgebots von einer hinreichenden Wiederholungsgefahr grundsätzlich nicht mehr ausgegangen werden, wenn sich der Gegenstand der Verhandlungen in wesentlichen Punkten ändert. Ändert sich der Verhandlungsgegenstand in wesentlichen Punkten, ist bei der Prognose einer Wiederholungsgefahr vielmehr Zurückhaltung geboten, um eine Umgehung des Vorrangs privatautonomer Verhandlungen zu vermeiden,

vgl. zum Rechtsgedanken einer restriktiven Prognose aufgrund der Gefahr einer Umgehung des vorrangig vorgesehenen Verfahrens Schoch/Schneider/Pietzcker/Marsch, 48. EL Juli 2025, VwGO § 42 Abs. 1 Rn. 165; NK-VwGO/Sodan, 6. Aufl. 2025, VwGO § 42 Rn. 58.

- 367 Die vorherige Durchführung von privatautonomen Verhandlungen stellt nicht nur eine Pflicht, sondern ebenfalls ein Recht des Zuteilungsinhabers dar. Denn durch das Verhandlungsgebot soll dem Zuteilungsinhaber die Möglichkeit eingeräumt werden, auf die jeweilige Zugangsnachfrage zunächst ohne weitere behördliche Vorgaben einzugehen und stattdessen auf privatautonomen Wege nach einem individuell tragfähigen Aus-

gleich der gegenseitig betroffenen Interessen suchen zu können. Hiermit geht es einher, dass auf Forderungen der einen Partei mit Gegenforderungen der anderen Partei reagiert werden kann, um in einem flexiblen Annäherungsprozess über gegenseitige Zugeständnisse zu einem der jeweiligen Situation angemessenen Kompromiss zu gelangen. Erst wenn eine solche privatautonome Einigung durch gegenseitige Zugeständnisse scheitert, ist der Weg zu einer behördlichen Streitbeilegung für den Zugangsnachfrager eröffnet (vgl. bereits Rn. 314 ff.).

- 368 Aus diesem Vorrang privatautonomer Verhandlungen folgt, dass eine behördliche Entscheidung über eine Forderung des Zuteilungsinhabers grundsätzlich nicht zulässig ist, wenn sich die Verhandlungsposition des Zugangsnachfragers in Punkten, die mit der beanstandeten Forderung des Zuteilungsinhabers im Zusammenhang stehen, ändert. Bei einer in diesem Sinne wesentlichen Änderung des Verhandlungsgegenstandes ist insbesondere eine hinreichende Wiederholungsgefahr hinsichtlich der beanstandeten Forderung des Zuteilungsinhabers im Streitbeilegungsverfahren grundsätzlich nicht feststellbar. Wenn sich der Verhandlungsgegenstand in wesentlichen Punkten ändert, obliegt es nicht der Behörde angesichts dessen zu beurteilen, ob und inwieweit der Zuteilungsinhaber seine bisherige Forderung aufrechterhält. Auch muss sich der Zuteilungsinhaber hierzu unter dem Eindruck eines bereits eingeleiteten Streitbeilegungsverfahrens noch nicht unmittelbar festlegen. Vielmehr steht dem Zuteilungsinhaber aufgrund des Verhandlungsgebots – wie sonst auch – das Recht zu, auf die Änderung der Position der Gegenseite zunächst bzw. vorrangig im Rahmen privatautonomer Verhandlungen reagieren zu können.
- 369 Damit dem Zuteilungsinhaber dieses Recht nicht abgeschnitten wird bzw. um eine Umgehung des Verhandlungsgebots zu vermeiden, bedeutet dies also im Grundsatz, dass im Falle einer wesentlichen Änderung des Verhandlungsgegenstandes zunächst erneut zu verhandeln ist, bevor für den Zugangsnachfrager ein schützenswertes Interesse an einer behördlichen Entscheidung bestehen kann. Allenfalls dann, wenn aufgrund besonderer Umstände, wie beispielsweise eine Ankündigung des Zuteilungsinhabers, bereits jetzt abzusehen ist, dass die Änderung des Verhandlungsgegenstandes an der Forderung des Zuteilungsinhabers nichts ändern wird, erscheinen erneute Verhandlungen nicht als zwingend. Liegen solche Umstände allerdings nicht vor, kann aufgrund des Verhandlungsgebots auf erneute Verhandlungen nicht verzichtet werden.
- 370 Dabei sei klarstellend darauf hingewiesen, dass eine wesentliche Änderung des Verhandlungsgegenstandes freilich nicht schon deshalb anzunehmen ist, weil im Streitbeilegungsverfahren nicht der gesamte Vertragsinhalt zur Entscheidung gestellt wird; eine Eingrenzung bleibt vielmehr grundsätzlich möglich (siehe schon Rn. 282). Etwas anderes gilt aber dann, wenn zugleich Verhandlungspositionen aufgegeben werden, die mit den im Streitbeilegungsverfahren beanstandeten Forderungen des Zuteilungsinhabers in Zusammenhang stehen.

5.2.2.2 Wiederholungsgefahr

- 371 Nach den vorstehend genannten Grundsätzen ist eine hinreichende Wiederholungsgefahr bezüglich der Anträge der Antragsgruppe 2 vorliegend nicht feststellbar.
- 372 Dabei ist hinsichtlich der Anträge zu 1.c) und 1.f) – und der korrespondierenden Hilfsanträge – bereits zweifelhaft, ob die von der Antragstellerin beanstandeten Forderungen in der allgemeinen Form der Anträge von der Antragsgegnerin überhaupt erhoben wurden (dazu unter 5.2.2.2.1). Jedenfalls aber ist aufgrund der von der Antragstellerin erklärten Eingrenzung eine wesentliche Änderung des Verhandlungsgegenstandes anzunehmen (dazu unter 5.2.2.2.2).

5.2.2.2.1 Überschießender Inhalt der Anträge zu 1.c) und 1.f)

- 373 Aus Sicht der Beschlusskammer ist nicht hinreichend dargelegt, dass die beanstandeten Forderungen, in der Form wie sie in den Anträgen zu 1.c) und 1.f) – und den korrespondierenden Hilfsanträgen – von der Antragstellerin zur Entscheidung gestellt werden, von der Antragsgegnerin überhaupt erhoben wurden. Eine Wiederholungsgefahr ist bezüglich dieser Anträge bereits deshalb nicht erkennbar.
- 374 Mit dem Antrag zu 1.c) richtet sich die Antragstellerin allgemein gegen die Forderung einer Exklusivitätsregelung. Während der Wortlaut des Antrags keine weitere Konkretisierung oder Eingrenzung enthält, finden sich hierzu auch in der Antragsschrift vom 10.02.2026 keine ausreichenden Erläuterungen. Während die Exklusivitätsforderung der Antragsgegnerin in den Schilderungen des bisherigen Verhandlungsverlaufs durch die Antragstellerin lediglich auszugsweise wiedergegeben wird (siehe S. 22, 24 und 30 der Antragsschrift vom 10.02.2026), legen die Ausführungen zur Begründetheit des Antrags zu 1.c) hingegen nahe, dass die Antragsgegnerin – entsprechend des weiten Wortlauts des Antrags – eine umfassende Exklusivität gefordert habe, die der Antragstellerin den Bezug von Vorleistungen anderer Netzbetreiber verbiete. In diesem Sinne heißt es auf S. 43 der Antragsschrift:

„Die Forderung der Antragsgegnerin würde die Antragstellerin zwingen, den BuGG.“

- 375 Eine solche weitgehende Exklusivitätsforderung der Antragsgegnerin wurde tatsächlich jedoch nicht hinreichend dargelegt. In ihrer Antragserwiderung vom 09.03.2026, S. 33 bestreitet die Antragsgegnerin, dass sie eine solche Exklusivitätsregelung fordere. So führt die Antragsgegnerin aus, dass sie nicht verlange, dass die Antragstellerin nur in ihrem Mobilfunknetz tätig sein solle und ihr eine Tätigkeit unter Nutzung anderer Mobilfunknetze nicht gestattet wäre. Vielmehr beziehe sich ihre Exklusivitätsforderung auf die Nutzung einer „dezidierten Nummernressource“ um die „technische Trennung der Geschäftsbereiche im Hinblick auf die dynamische Netzwahl sicherzustellen.“ Würde die Antragstellerin für Endnutzerdienste und für den Bereich M2M/IoT unterschiedliche

Nummernressourcen nutzen, könnte sie „ohne exklusive Bindung an das Netz der Antragsgegnerin tätig sein“.

- 376 Dieser Einwand der Antragsgegnerin wird durch den Vortrag der Antragstellerin nicht widerlegt. Zwar hat die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 20.03.2026, S. 13 erwidert, dass das Angebot der Antragsgegnerin BuGG als wesentliche Vertragsbedingung „Exklusivität“ gefordert habe und diese Forderung mit der Verhinderung von super-roaming durch einen MVNO begründet habe. Allerdings wird hierdurch nicht belegt, dass die Antragsgegnerin damit eine Exklusivität in dem Sinne gefordert hätte, die die Antragstellerin – wie sie behauptet – zur Beendigung ihrer Vertragsverhältnisse mit anderen Netzbetreibern zwänge. Eine solch weitgehende Forderung stünde bereits im Widerspruch zu der Tatsache, dass die Antragstellerin mit einer Konzerngesellschaft der Antragsgegnerin im Bereich M2M/IoT (beschränkt auf BuGG) einen Vertrag ohne eine solch weite Exklusivitätsregelung durchaus abschließen konnte. Vielmehr ist die Exklusivitätsforderung – nach dem insoweit übereinstimmenden Vortrag der Verhandlungsparteien – von der Antragsgegnerin einerseits erst erhoben worden, nachdem in den Verhandlungen über den Bereich M2M/IoT hinaus auch die Erbringung weiterer Dienste wie insbesondere Endnutzerdienste thematisiert wurde,

vgl. etwa Antragsschrift vom 10.02.2026, S. 6:

*„Das **erste Vertragsangebot** der Antragsgegnerin vom BuGG; (Hervorhebung nur hier)*

sowie a.a.O., S. 7 f.:

*„Die Antragsgegnerin hat **ab Dezember 2021** zunächst unter Verweis auf vermeintlich entgegenstehende ITU-Vorgaben einen Ausschluss von Internetzugangsdiensten der Antragstellerin im deutschen Endkundenmarkt gefordert. Nachdem die ITU im Wege eines förmlichen Klärungsprozesses aber die Zulässigkeit auch dieser Nummernnutzung bestätigt hat, erhebt die Antragsgegnerin neue unfaire und unangemessene Forderungen gegenüber der Antragstellerin: BuGG“; (Hervorhebung nur hier)*

vgl. zudem die Antragserwidern vom 09.03.2026, S. 5:

*„[...] dann ist weder ein strikter Ausschluss der dynamischen Netzwahl **noch eine vertragliche Exklusivität erforderlich**. Eine solche Vereinbarung BuGG“ (Hervorhebung nur hier)*

- 377 Andererseits wird auch aus der das Angebot vom BuGG begleitenden Korrespondenz der Verhandlungsparteien ersichtlich, dass sich die geforderte Exklusivität gerade auf Anwendungsfälle „außerhalb des Bereichs M2M/IoT“ bezog, weil für diese die Möglichkeit eines super roaming bzw. einer dynamischen Netzwahl ausgeschlossen werden sollte,

siehe insbesondere das Schreiben der Antragsgegnerin vom 29.07.2025, S. 5, Blatt 978 der Akte zum Verfahren 2.12.00/013:

*„Sofern ein MVNO gleichzeitig Anbindungen zu mehreren nationalen Mobilfunknetzbetreibern für dieselben Leistungen hat, ist diesem somit eine dynamische Netzwahl möglich. Daher hält Vodafone daran fest, dass ein nationaler Full-MVNO-Zugang **außerhalb des Bereichs M2M/IOT nur auf exklusiver Basis** realisiert werden kann.“ (Hervorhebung nur hier)*

- 378 Dass der Antragstellerin damit der Bezug von Vorleistungen anderer Netzbetreiber generell untersagt werden sollte, ist nicht erkennbar. Für eine Entscheidung über den allgemein gehaltenen Antrag zu 1.c) – und den korrespondierenden Hilfsanträgen – besteht somit kein Anlass.
- 379 Vergleichbar verhält es sich im Ergebnis, soweit sich die Antragstellerin mit dem Antrag zu 1.f) allgemein gegen Klauseln wendet, die ihre Geschäftstätigkeit im deutschen Endkundenmarkt beschränken. Auch insofern enthält der Wortlaut des Antrags keine weitere Konkretisierung. Dies ist aus Gründen der Bestimmtheit bereits deshalb problematisch, weil als „Beschränkung der Geschäftstätigkeit“ potentiell jede Klausel gemeint sein könnte, die das Geschäft der Antragstellerin in irgendeiner Weise eingrenzt. Insbesondere wird eine konkrete Forderung der Antragsgegnerin, über die vorliegend entschieden werden könnte, aus dem Antrag nicht ersichtlich.
- 380 Ein hinreichender Anlass ergibt sich aber auch nicht aus der Antragsbegründung. Zwar führt die Antragstellerin hierzu aus, dass die Antragsgegnerin die Geschäftstätigkeit der Antragstellerin auf „vorgegebene Produkte“ habe beschränken wollen. In diesem Sinne heißt es auf S. 47 der Antragsschrift:
- „Die Antragsgegnerin hat, wie dargelegt, in verschiedenen Varianten den Versuch unternommen, die Geschäftstätigkeit der Antragstellerin im deutschen Markt sachgrundlos auf von der Antragsgegnerin vorgegebene Produkte zu beschränken, und die Antragstellerin damit aus dem Wettbewerb für andere Produkte außerhalb der geforderten Beschränkung auszuschließen.“*
- 381 Die Forderung einer Beschränkung auf vorgegebene Produkte wurde von der Antragstellerin tatsächlich jedoch nicht hinreichend dargelegt. Während die Antragsgegnerin eine solche Forderung in ihrer Antragserwiderung vom 09.03.2026, S. 25 ausdrücklich bestreitet, trägt die Antragstellerin zwar vor, dass die Antragsgegnerin in den Jahren 2021 – 2022 wegen ITU-Richtlinien eine Beschränkung BuGG gefordert habe (siehe S. 14 ff. der Antragsschrift vom 10.02.2026). Im gleichen Schriftsatz weist die Antragstellerin aber bereits selbst darauf hin, dass die Antragsgegnerin BuGG (siehe S. 47 der Antragsschrift vom 10.02.2026).
- 382 Schließlich wird eine Beschränkung auf vorgegebene Produkte auch nicht durch den Hinweis auf die von der Antragsgegnerin geforderte BuGG hinreichend dargelegt. Weshalb die Forderung BuGG eine BuGG darstellt, ist nicht erkennbar. Überdies ist die Forderung BuGG.

5.2.2.2.2 Eingrenzung wesentliche Änderung des Verhandlungsgegenstandes

383 Unabhängig vom überschießenden Inhalt der Anträge ist eine Wiederholungsgefahr auch deshalb abzulehnen, weil die Antragstellerin den Verhandlungsgegenstand nachträglich eingegrenzt hat und diese Eingrenzung in Anbetracht der bisherigen Verhandlungen eine wesentliche Änderung darstellt.

384 Zum Gegenstand des hier nachgefragten MVNO-Zugangs hat die Antragstellerin in ihren Schriftsätzen vom 13.04.2026, S. 10 – wie bereits erwähnt – erklärt, dass

*„die (Vorleistungs-)Dienste, die **Gegenstand des nachgefragten Full MVNO-Zugangs** sind, **ausschließlich Konnektivitätsdienste für BuGG-Fahrzeuge** betreffen [...]“ (Hervorhebung nur hier)*

385 Zum weiteren Anwendungsfall von Datendiensten für Endkunden hat sie hingegen mit Schriftsatz vom 30.04.2026, S. 7 f. ausgeführt:

*„Diese Geschäftstätigkeit ist ebenso wenig „illegitim“ wie das Angebot von **Datendiensten gegenüber Endkunden**, wobei letztere – auch das weiß die Antragsgegnerin – **nicht Bestandteil der „connected vehicles services“ und demgemäß auch nicht Verfahrensgegenstand** sind.“ (Hervorhebung nur hier)*

386 Zudem heißt es zu Datendiensten für Endkunden im selben Schriftsatz, S. 11:

„Diese sind jedoch, wie oben im Einzelnen dargelegt, (gerade) nicht Gegenstand der hier in Rede stehenden Vorleistungen für „Connected Vehicles Services“ [...]“

387 Schließlich deckt sich dies auch mit den Ausführungen der Antragstellerin in der öffentlichen mündlichen Verhandlung. Denn dort hat sie direkt zu Beginn klargestellt, dass Verhandlungsgegenstand Vorleistungsdienste seien,

„die M2M-IoT-Konnektivitätsdienstleistungen für Fahrzeuge beinhalten und nichts anderes.“

388 Angesichts dieser klaren Aussagen ist bezüglich des hier verfolgten Begehrens davon auszugehen, dass die Antragstellerin in den gegenständlichen Verhandlungen einen MVNO-Zugang tatsächlich nur noch für vernetzte Fahrzeuge fordert, nicht (mehr) hingegen für weitere Dienste wie Datendienste für Endkunden. Auch wenn eine entsprechende Anpassung der Anträge zu 1.c), 1.e) und 1.f) nicht vorgenommen wurde (siehe bereits Rn. 342 ff.), sind die Erklärungen zum hier verfolgten Begehren jedenfalls im Rahmen des Sachbescheidungsinteresses noch von Bedeutung. Insbesondere ist es zur Beurteilung des Sachbescheidungsinteresses unerheblich, ob die gestellten Anträge entsprechend der begrenzten Nachfrage auch eingeschränkt oder zurückgenommen werden,

vgl. zum Rechtsgedanken des Wegfalls des Rechtsschutzinteresses, weil das ursprüngliche Begehren tatsächlich nicht mehr weiterverfolgt wird, etwa BVerfG,

Beschluss vom 27.10.1998 – 2 BvR 2662/95 – juris Rn. 17; OVG NRW, Beschluss vom 01.02.2002 – 21 A 1550/01.A – juris Rn. 5; BayVGh, Beschluss vom 20.12.1999 – 10 ZC 99.1418 – juris Rn. 3.

- 389 Die Beschränkung des hier nachgefragten MVNO-Zugangs auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge – bzw. die Ausklammerung von weiteren Diensten wie Datendienste für Endkunden – stellt gegenüber den bisherigen Verhandlungen eine wesentliche Änderung dar, die der Feststellung einer Wiederholungsgefahr entgegensteht.
- 390 Es ist zwischen den Verfahrensbeteiligten unstreitig, dass die bisherigen Verhandlungen nicht nur Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge, sondern ebenfalls Datendienste gegenüber Endnutzer umfassten. Die Antragstellerin hat dies mit Schriftsatz vom 22.05.2026, S. 4 selbst eingeräumt. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin handelt es sich bei der Begrenzung auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge bzw. der Ausklammerung von Endkundendiensten jedoch nicht nur um eine „Fokussierung“, die den Streitgegenstand im Übrigen unberührt ließe. Vielmehr stehen die hier angegriffenen Forderungen der Antragsgegnerin mit der Erbringung von weiteren Diensten wie Datendienste für Endkunden in einem direkten Zusammenhang, so dass die angegriffenen Forderungen von der Ausklammerung dieser weiteren Dienste ebenso betroffen sind.
- 391 Die Antragsgegnerin weist auf einen solchen Zusammenhang hin, indem sie im Schriftsatz vom 13.05.2026, S. 12 ausführt, dass die von ihr erhobenen Forderungen einen unbeschränkten MVNO-Zugang zum Gegenstand hatten, wohingegen die hierzu maßgeblichen Gesichtspunkte auf einen MVNO-Zugang, der auf Konnektivität für vernetzte Fahrzeuge beschränkt ist, „nicht vollständig übertragbar“ seien. Daher könnten hinsichtlich eines auf vernetzte Fahrzeuge beschränkten MVNO-Zugangs „keine Aussagen darüber gemacht werden, welche Vertragsregelungen die Antragsgegnerin in dieser Konstellation zum Gegenstand eines Angebots machen würde“.
- 392 Dieser Zusammenhang ist nach Ansicht der Beschlusskammer bezüglich der mit den Anträgen zu 1.c), 1.e) und 1.f) – sowie den korrespondierenden Hilfsanträgen – angegriffenen Forderungen auch unmittelbar nachvollziehbar.
- 393 Hinsichtlich der mit dem Antrag zu 1.c) angegriffenen Forderung einer Exklusivitätsregelung trägt die Antragsgegnerin vor, dass diese Forderung aus der „Einbeziehung von Endnutzerdiensten“ resultiere. In ihrer Antragserwiderung vom 09.03.2026, S. 33 führt die Antragsgegnerin hierzu aus:
- „Die geforderte Exklusivität im Sinne einer dezidierten Nummernressource für das Mobilfunknetz der Antragsgegnerin bezieht sich gerade nicht auf das (alleinige) Angebot von M2M/IoT-Diensten, sondern resultiert aus der geforderten zusätzlichen Einbeziehung von Endnutzerdiensten.“*
- 394 Aus dem hier vorgetragenen Verhandlungsverlauf folgt nichts anderes. Vielmehr steht der Zusammenhang zwischen Endnutzerdiensten und Exklusivitätsforderung mit dem vorgetragenen Verhandlungsverlauf im Einklang. Insbesondere wurde bereits darauf

hingewiesen, dass die Exklusivitätsforderung von der Antragsgegnerin erst erhoben wurde, nachdem in den Verhandlungen die Erbringung von weiteren Diensten wie Endnutzerdienste thematisiert wurde. Wie ausgeführt war der Grund hierfür, dass die Antragsgegnerin gerade für den Anwendungsfall weiterer Dienste verhindern wollte, dass der Antragstellerin die Möglichkeit einer dynamischen Netzwahl bzw. super-roaming zur Verfügung steht (siehe schon Rn. 376 f.).

- 395 Entsprechendes gilt, soweit sich der Antrag zu 1.e) gegen die Forderung der Nutzung unterschiedlicher Nummernressourcen richtet. Auch diese Forderung stellt die Antragsgegnerin mit dem Angebot von Endnutzerdiensten in einen direkten Zusammenhang. In diesem Sinne führt die Antragsgegnerin in ihrer Antragserwiderung vom 09.03.2026, S. 5 beispielsweise aus:

„Will die Antragstellerin hingegen M2M/IoT-Dienste und Internetzugangsdienste für Endnutzer anbieten, dann muss eine strikte Trennung dieser beiden Bereiche erfolgen, sowohl vertraglich als auch technisch-organisatorisch. Hierfür kommt nur die Nutzung dezidierter Nummernressourcen für die jeweiligen Bereiche in Betracht [...]“

- 396 Dieser Zusammenhang entspricht ebenfalls dem hier vorgetragenen Verhandlungsverlauf. Insbesondere wurde auch die Forderung nach getrennten Nummernressourcen – wie die Forderung der Exklusivität – von der Antragsgegnerin erst erhoben, nachdem in den Verhandlungen die Erbringung von weiteren Diensten wie Endnutzerdienste thematisiert wurde (vgl. bereits Rn. 376). Aus der Korrespondenz der Verhandlungsparteien ergibt sich zudem, dass der Grund für diese Forderung darin lag, dass über getrennte Nummernressourcen der Ausschluss einer dynamischen Netzwahl für weitere Dienste sichergestellt werden sollte,

siehe insbesondere die E-mail der Antragsgegnerin vom 13.01.2026, Anlage AST 10:

„As already specified in our previous e-mail, we require that customers and devices that are part of the domestic MVNO agreement with Vodafone must not switch between our network and any other German mobile network. This is the background of our demand for dedicated technical and numbering resources which are exclusively used on the Vodafone network, and which are strictly separated from any other business that Transatel operates on other German networks.“

- 397 Da die Erbringung von weiteren Diensten wie insbesondere Endnutzerdienste nun allerdings nicht mehr Gegenstand des nachgefragten MVNO-Zugangs sein soll, können auch die mit diesen Diensten begründeten Forderungen der Exklusivität und Nummerntrennung insoweit nicht mehr fortbestehen. Vielmehr hat die Antragsgegnerin hierzu in ihrer Antragserwiderung vom 09.03.2026, S. 5 bereits selbst ausgeführt:

„Will die Antragstellerin ausschließlich M2M/IoT-Dienste unter Nutzung ihrer globalen Nummernressourcen anbieten, aber keine Endnutzerdienste, so wie

sie dies ursprünglich angefragt hatte, dann ist weder ein strikter Ausschluss der dynamischen Netzwahl noch eine vertragliche Exklusivität erforderlich.“

398 Zwar ist nicht zu verkennen, dass insofern noch Spielräume bestehen können, als die Antragstellerin einen MVNO-Zugang gerade für „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ nachfragt. Insbesondere ist der Begriff der „Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge“ in seiner konkreten Reichweite – wie dargelegt – unbestimmt (siehe schon Rn. 283 ff.), so dass es maßgeblich darauf ankommen wird, welche Dienste hierunter im Einzelnen zu fassen sind. Da hierüber im Rahmen des hier nachgefragten MVNO-Zugangs zwischen den Verfahrensbeteiligten allerdings noch nicht verhandelt wurde (vgl. schon Rn. 313 ff.), kann aufgrund des Vorrangs der privatautonomen Verhandlungen ein Sachbescheidungsinteresse der Antragstellerin auch unter diesem Gesichtspunkt nicht begründet werden.

399 Damit ist eine Wiederholungsgefahr bezüglich der mit den Anträgen zu 1.c) und 1.e) – und den korrespondierenden Hilfsanträgen – angegriffenen Forderungen nicht feststellbar.

400 Im Ergebnis nichts anderes gilt schließlich hinsichtlich des Antrags zu 1.f) mit dem sich die Antragstellerin gegen Klauseln richtet, die die Geschäftstätigkeit der Antragstellerin im deutschen Endkundenmarkt beschränken. Versteht man den Antrag zu 1.f) entsprechend seines weiten Wortlauts, erscheint es bereits widersprüchlich, wenn die Antragstellerin einerseits einen MVNO-Zugang ohne Beschränkung für den Endkundenmarkt fordert, andererseits jedoch gerade Endkundendienste nicht Gegenstand des nachgefragten MVNO-Zugangs sein sollen. Aber auch soweit sich der Antrag zu 1.f) auf eine Beschränkung auf „vorgegebene Produkte“ beziehen soll, ist ein Sachbescheidungsinteresse nicht feststellbar (vgl. bereits Rn. 380 f.). Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die Antragstellerin den hier nachgefragten MVNO-Zugang beschränkt auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge. Zum einen wurde über einen MVNO-Zugang, der auf Konnektivitätsdienste für vernetzte Fahrzeuge begrenzt ist, noch nicht verhandelt (vgl. schon Rn. 313 ff.). Zum anderen hat die Antragsgegnerin im Schriftsatz vom 13.05.2026, S. 5 bereits zu erkennen gegeben, dass sie keine Einwände gegen ein Angebot von Konnektivitätsdiensten für vernetzte Fahrzeuge durch die Antragstellerin hat:

„Denn dass sie mit ihren ITU-Zuteilungen Konnektivität für vernetzte Fahrzeuge im Sinne von Diensten aus dem Bereich M2M/IoT anbieten darf, war nie strittig.

[...]

Die Antragstellerin weiß sehr wohl, dass die Antragsgegnerin nicht ihr Geschäft im Bereich vernetzte Fahrzeuge als illegitim bezeichnet hat, sondern ihr Ansinnen, Endnutzerdienste auf Basis der ITU-Zuteilungen im Rahmen desselben MVNO-Zugangs wie Dienste im Bereich M2M/IoT zu erbringen, [...]“

401 Eine Wiederholungsgefahr ist damit auch bezüglich des Antrags zu 1.f) – und den korrespondierenden Hilfsanträgen – nicht feststellbar.

5.3 Hauptanträge und die entsprechenden Hilfsanträge wurden anders – nämlich als Wahlmöglichkeiten der Antragsgegnerin – verhandelt

- 402 Die Hauptanträge beider Antragsgruppen sowie die entsprechenden Hilfsanträge sind auch deshalb unzulässig, weil sie über das in den Verhandlungen von der Antragstellerin geforderte Maß insoweit hinausgehen, als die Antragstellerin in den entsprechenden Verhandlungen der Antragsgegnerin jeweils auch die Möglichkeit für die Verhandlung eines anderen Konditionenpaketes angeboten hat und es der Antragstellerin auch aus diesem Grund am erforderlichen besonderen Sachbescheidungsinteresse fehlt.
- 403 Im Dezember 2025 bot die Antragstellerin, wie diese selbst in ihrer Antragsschrift ausführt, der Antragsgegnerin als Wahlmöglichkeiten zwei Optionen für die Ausgestaltung der Konditionen des Full MVNO-Vertrags an. Dabei setzte die Antragstellerin der Antragsgegnerin eine Frist zur Annahme einer der beiden Optionen bis zum 12.01.2026, *vgl. Antragsschrift vom 10.02.2026 S. 29 f.; Anlage Ast. 9.*
- 404 Option 1 beinhaltete folgende Punkte:
- Keine Exklusivität;
 - Super Roaming ausschließlich für den connected car-Bereich;
 - keine Mindestumsätze;
 - Datenpreis, einschließlich VoLTE-Dienste: Höchstvorleistungspreise; für Datenroaming gem. EU Roamingverordnung;
 - SMS: 0,003 € pro SMS
- Sprache: 0,019 €/min zu einer EU Rufnummer.
- 405 Option 2 beinhaltete demgegenüber folgende Punkte:
- Keine Exklusivität;
 - Super Roaming ausschließlich für den connected car-Bereich
 - und die den Hauptanträgen zugrunde liegenden Preise und Mindestumsätze
- 406 Durch das Unterbreiten dieser Optionen zeigte sich die Antragstellerin mit beiden angebotenen Optionen einverstanden.
- 407 Die Antragstellerin hat sich in den Verhandlungen demnach gegenüber der Antragsgegnerin auch mit anderen Konditionen einverstanden erklärt, nämlich solchen, die sie nun zum Gegenstand der streitgegenständlich ersten Hilfsanträge macht. Verhandelt wurden demnach zwei Angebotskonditionen, die von der Antragstellerin ausdrücklich der Antragsgegnerin zur Auswahl gestellt worden sind. Die in dem Hauptantrag erfolgte Begrenzung auf nur eine dieser tatsächlich zusammen angebotenen beiden Optionen, entspricht damit nicht dem tatsächlich von der Antragstellerin selber weiter gefassten Verhandlungsangeboten, da sie der Antragsgegnerin die in den Verhandlungen ange-

botene andere Option verwehren würde, ohne dass sie dies zuvor in den Verhandlungen deutlich gemacht hätte. Das gleiche gilt für die entsprechenden Hilfsanträge die sich ebenfalls alleine auf eine von zwei Optionen beziehen und damit der Antragsgegnerin die tatsächlich in den Verhandlungen angebotene Wahlmöglichkeit verwehrt.

- 408 Die Beschlusskammer ist auch nicht gehalten, der Antragsgegnerin im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens aufzugeben, ein modifiziertes Angebot nach tenorierten Maßnahmen vorzulegen, die über das von der Antragstellerin in den Verhandlungen selbst für angemessen gehaltene Maß hinausgehen. Dies widerspricht bereits dem grundsätzlichen Vorrang von privatautonomen Einigungen. Die Tenorierung eines „Mehr“ in der Entscheidung nach § 212 Abs. 1 TKG im Rahmen des gegenüber dem in den Verhandlungen von der Antragstellerin Geforderten, würde den Grundsatz des Vorrangs von privatautonomen Einigungen unterlaufen. Genau zu diesem Vorgehen wäre die Beschlusskammer allerdings bei Stattgabe der Anträge gezwungen.
- 409 Zum anderen sind die von der Antragstellerin im Dezember 2025 angebotene Optionen als ein von der Antragstellerin zur Disposition gestelltes Gesamtangebot zu betrachten, in dem neben den Preisen auch weitere Vertragskonditionen, wie die dynamischen Netzwahl, enthalten sind, sodass auch die vorliegenden Hauptanträge insofern in ihrer Gesamtheit zu betrachten sind.

6 Materielle Erwägungen zu den Anträgen zu Ziffer 1.a) und 1.b) sowie 2.a) und 2.b)

- 410 Unabhängig von den fehlenden Zulässigkeitsvoraussetzungen weist die Beschlusskammer in Hinsicht auf die Anträge zu Ziffer 1.a) und b) sowie 2.a) und b) auf die folgenden materiellen Erwägungen hin.
- 411 Die mit dem Antrag zu 1.a) und b) angegriffene Weigerung der Antragsgegnerin, der Antragstellerin die Leistungen zu Entgelten zu gewähren, die diese vermeintlich gegenüber einem Fahrzeughersteller für vermeintlich vergleichbare Mobilfunkleistungen einräumt, erweist sich nach Einschätzung der Beschlusskammer zumindest vorliegend nicht als unangemessen.
- 412 Für die Bewertung der Angemessenheit der geforderten Entgelte ist es grundsätzlich erforderlich aber auch ausreichend, dass die Antragstellerin bei einem effizienten Geschäftsauftritt in die Lage versetzt wird, auf dem Endkundenmarkt für Mobilfunkleistungen auf dem deutschen Markt auftreten zu können, vgl. hierzu auch die weitergehenden Ausführungen unter Ziffer 4.2.6 des Konsultationsentwurfes BK2-23/002.
- 413 Hierfür ist es allerdings, wie die Antragsgegnerin zurecht vorträgt, nicht erforderlich, dass die Antragstellerin jedes einzelne Mobilfunkangebot der Antragsgegnerin kommerziell nachzubilden vermag. Maßgeblich ist, dass ein effizienter Wettbewerber in der Lage ist, zumindest das Gesamtportfolio des Mobilfunknetzbetreibers wirtschaftlich nachbilden zu können. Dass dies mit Entgelten, die über den Entgelten liegen, die die Antragsgegnerin dem genannten Fahrzeugunternehmen eingeräumt hat bzw. die von der Antragstellerin beantragt worden sind, nicht möglich sein soll, ist nicht erkennbar. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass auch die Antragstellerin selber mit ihrem Antrag zu 2 Entgelte fordert, die nicht unerheblich über denen liegen, die diese mit dem Antrag zu 1 einfordert. Insoweit ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass Entgelte, die über den geforderten, aber noch deutlich unter den mit dem Antrag zu 2 begehrten Entgelte liegen, einem Auftritt auf dem Gesamtmarkt generell und auch bei effizientem Wirtschaften entgegenstehen würden bzw. könnten.
- 414 Eine Ausnahme von dem Grundsatz, wonach sich die Nachbildbarkeit von Endkundenentgelten grundsätzlich nach der kommerziellen Abbildbarkeit des Gesamtportfolios der Antragsgegnerin richtet und nicht, wie vorliegend, nach der Replizierbarkeit eines Entgeltes, das in einem konkreten Einzelvertrag mit einem einzelnen Mobilfunknachfrager vereinbart wurde, ist zwar anzunehmen, wenn die Preisstrategie des Engpassbetreibers etwa durch den Einsatz von leistungswettbewerbsfremden Mitteln darauf ausgerichtet ist, den Wettbewerber aus bestimmten Marktsegmenten komplett rauszuhalten und damit bestimmte Marktsegmente vollständig für Wettbewerber zu verschließen.
- 415 Für ein solches Verhalten ergeben sich vorliegend allerdings keine Hinweise. Die Antragstellerin hat die Ausschreibung des Fahrzeugunternehmens BuGG für sich entscheiden können. Es sind auch keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass die von der

Antragsgegnerin erfolgte Preissetzung mit dem Fahrzeugunternehmen BuGG mit leistungswettbewerbsfremden Mitteln erfolgt ist. Zu beachten ist hierbei auch, dass die Antragsgegnerin bei den Ausschreibungen auch mit anderen Mobilfunknetzbetreibern, die zum Teil selber über entsprechende Mobilfunkfrequenzen verfügen, im Wettbewerb steht, so dass für verlustreiche Dumpingstrategien in einzelnen Marktsegmenten nur in bedingtem Maße Anreize bestehen dürften. Auch wenn dies nicht ausgeschlossen werden kann, so liegen zumindest vorliegend keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Antragsgegnerin in dem gegenständlichen Marktsegment für Connected Cars eine solche leistungswettbewerbsfremde Preisstrategie verfolgen würde.

416 Soweit die Antragstellerin schließlich im Zusammenhang mit ihren Anträgen zu 2 a) und b) die vermeintliche Unangemessenheit der Weigerung der Verhandlung von Entgelten, die die Antragsgegnerin vermeintlich mit anderen Fahrzeugunternehmen vereinbart hat, aus dem Umstand herzuleiten sucht, dass die anderen Entgeltforderungen gegenüber dem Fahrzeugunternehmen eine ungerechtfertigte Schlechterstellung der Antragstellerin in den Verhandlungen gegenüber dem Fahrzeugunternehmen darstellen würden, kann dem vorliegend ebenfalls nicht gefolgt werden. So fehlt es an der für eine solche denkbare Diskriminierung erforderlichen gleichen Sachverhaltsausgangslage. So weisen die Antragsgegnerin wie auch die Beigeladene zu 3 zutreffender Weise darauf hin, dass die Antragstellerin mit BuGG in keinem unmittelbaren Wettbewerbsverhältnis steht. Die Antragstellerin tritt vielmehr mit der Antragsgegnerin in den Wettbewerb um Fahrzeugunternehmen als potentielle Kunden für Mobilfunkvorleistungsprodukte für Connected Cars-Services. Die Fahrzeugunternehmen BuGG wie auch BuGG sind demgegenüber auf dem Markt für den Verkauf von Fahrzeugen tätig und damit zugleich Nachfrager von Mobilfunkleistungen der Streitparteien, nicht aber als deren Wettbewerber anzusehen.

417 Soweit die Antragstellerin mit ihrem Antragsbegehren zu 2 demgegenüber darauf abzielt, dass die Antragsgegnerin bei dem Ansatz der Roaming-Entgelthöchstsätze nicht noch zusätzlich von der Antragstellerin Mindestumsätze verlangen kann, so würde sich ein solches Begehren - vorbehaltlich der vorliegend nicht vorhandenen Zulässigkeit, vgl. hierzu die weitergehenden Ausführungen weiter oben - aus Sicht der Beschlusskammer in der Sache voraussichtlich als begründet erweisen. Insoweit wird vollumfänglich auf die Ausführungen unter Ziffer 18.2 und Ziffer 22. des Konsultationsentwurfes BK2-23/002 verwiesen, in dem es heißt:

„... Unabhängig von den fehlenden Zulässigkeitsvoraussetzungen weist die Beschlusskammer darauf hin, dass im Fall der Vereinbarung von Mindestumsätzen die damit verbundene Bereitschaft der Diensteanbieter zur Beteiligung an den Investitionsrisiken grundsätzlich Auswirkungen auf die Bewertung der Billigkeit der in den Verhandlungen angebotenen kommerziellen Bedingungen nach sich zieht. Entgelte, die dem höchstmöglichen Niveau der Roaming-Verordnung entsprechen, erweisen sich im Fall der Beteiligung des Diensteanbieters an den Investitionsrisiken

der Antragsgegnerin, wie dies etwa durch Mindestumsätze der Fall ist, grundsätzlich als unbillig. ...“

- 418 Die dort benannten Erwägungen gelten auch hier. Etwas anderes würde insoweit nur dann gelten, wenn sich herausstellen sollte, dass die Antragsstellerin in den Verhandlungen von der Antragsgegnerin einen Leistungsumfang nachfragen würde, der sich als ein Verlangen nach einem kommerziellen Wettbewerbsvorteil erweisen sollte. Das wäre etwa denkbar, sofern die Antragstellerin bereit wäre, der Antragstellerin in einem größeren Umfang die Nutzung der dynamischen Netzwahl zu gestatten als es der Antragsgegnerin selber möglich ist bzw. als es sich die Antragsgegnerin selber einräumt bzw. als die Antragsgegnerin anderen Nachfragern einräumt.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, erhoben werden.

Vorsitzende

Beisitzer

Beisitzer

Schmitt-Kanthak

Woesler

Dr. Schmidt

Hinweis zu Gebühren:

Für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen der Beschlusskammer werden Gebühren nach der Besonderen Gebührenverordnung des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr für telekommunikationsrechtliche Tätigkeiten (BMDVTKGebV) erhoben. Weitere Informationen finden sich unter „Aktuelles“ auf den Internetseiten der Beschlusskammern 2, 3, 5 und 11 unter www.bundesnetzagentur.de.