FREQUENZREGULIERUNG TELEKOMMUNIKATION

Anhörung

zum Verfahren über die Anordnung einer kooperativen Mitnutzung

Bundesnetzagentur

Anhörung gemäß § 99 Absatz 3 Satz 2 TKG zum Verfahren über die Anordnung einer kooperativen Mitnutzung in Umsetzung der Präsidentenkammerentscheidung BK1-22/001 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 Entschließung zur späteren Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens

BK1-22/001-U/003

Stand: Februar 2026

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Referat 212

Tulpenfeld 4
53113 Bonn
Tel.: +49 228 14-0
Fax: +49 228 14-8872
E-Mail: referat212@bnetza.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 5
Sachverhalt 6
Möglichkeiten der technischen Umsetzung 8
Überlassung 8
MOCN (Multi-Operator Core Network) 8
National Roaming 8
Andere Varianten 8
Eckpunkte der erwogenen Entscheidung 9
Weiteres Vorgehen 14

Einleitung

Die Bundesnetzagentur hört die interessierten Kreise hiermit gemäß § 99 Absatz 3 Satz 2 TKG zu einer Änderung der Frequenzzuteilungen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz durch Änderung der Nebenbestimmung zur kooperativen, gemeinsamen Mitnutzung von Frequenzen an. Diese Anhörung dient der Transparenz über die Inhalte der Frequenzzuteilungen der öffentlichen Mobilfunknetze. Die nach Anhörung zu treffende Entscheidung wird ebenfalls unter Angabe der Gründe veröffentlicht werden, soweit diese keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beinhalten (§ 99 Abs. 3 Satz 5 TKG).

Es besteht die Möglichkeit, bis zum

18. März 2026

Stellung zu der erwogenen Entscheidung zu nehmen.

Die Stellungnahmen sind in Schriftform in deutscher Sprache bis zum oben genannten Datum bei der

Bundesnetzagentur
Referat 212
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

oder elektronisch im PDF-Dateiformat (Kopieren und Drucken muss zugelassen sein) an E-Mail: referat212@bnetza.de einzureichen.

Falls die Stellungnahme Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthält, ist zusätzlich eine „geschwärzte Fassung“ mit einer Liste, in der die Schwärzungen substanziiert begründet sind, einzureichen.

Sachverhalt

Mit Präsidentenkammerentscheidung BK1-22/001 vom 24. März 2025[1] wurde über die Verlängerung von Frequenznutzungsrechten in den Bereichen 800 MHz, 1800 MHz und 2600 MHz entschieden. Die Verlängerungen betrafen überwiegend den Zeitraum vom 01. Januar 2026 bis zum Ablauf des 31. Dezember 2030.

Die Präsidentenkammerentscheidung legte fest, dass bei Beantragung von Verlängerungszuteilungen ein Verhandlungsgebot hinsichtlich einer kooperativen, gemeinsamen Nutzung von Frequenzen in diese aufgenommen werden sollte, vgl. Tenor III.2.10 (Begründung S. 151 ff.):

> „Jeder Zuteilungsinhaber von Frequenzen im Bereich 800 MHz hat auf Nachfrage der 1&1 Mobilfunk GmbH über eine kooperative, gemeinsame Nutzung gleichwertiger Funkfrequenzen unterhalb von 1 GHz entsprechend einem Umfang von mindestens 2 x 5 MHz (gepaart) in den Ausbaugebieten der 1&1 Mobilfunk GmbH zu verhandeln. Die Verhandlungen sollen fair sein.
>
> Sofern ein Zuteilungsinhaber die kooperative, gemeinsame Nutzung in den Ausbaugebieten umsetzt, ist dies den anderen Zuteilungsinhabern anzurechnen.
>
> Sollte der 1&1 Mobilfunk GmbH ab dem 01. Januar 2026 auf Nachfrage keine kooperative, gemeinsame Nutzung gewährt werden, behält die Präsidentenkammer sich vor, diese anzuordnen."

In den hierauf fristgerecht beantragten und ergangenen Verlängerungszuteilungen vom 13. Juni 2025 wurde den drei etablierten Mobilfunknetzbetreibern das Verhandlungsgebot hinsichtlich der kooperativen, gemeinsamen Nutzung von Frequenzen unterhalb 1 GHz konkret auferlegt (Tenor II.5.4 der jeweiligen Zuteilung):

> „Die Frequenzzuteilungsinhaberin hat auf Nachfrage der 1&1 Mobilfunk GmbH, im Bereich 800 MHz über eine kooperative, gemeinsame Nutzung gleichwertiger Funkfrequenzen unterhalb von 1 GHz entsprechend einem Umfang von mindestens 2 x 5 MHz (gepaart) in den Ausbaugebieten der 1&1 Mobilfunk GmbH zu verhandeln. Die Verhandlungen sollen fair sein. Sofern eine Frequenzzuteilungsinhaberin die kooperative, gemeinsame Nutzung in den Ausbaugebieten umsetzt, ist dies den anderen Frequenzzuteilungsinhaberinnen anzurechnen. Sollte der 1&1 Mobilfunk GmbH ab dem 1. Januar 2026 auf Nachfrage keine kooperative, gemeinsame Nutzung gewährt werden, behält die Bundesnetzagentur sich vor, diese anzuordnen"

Ziel der kooperativen, gemeinsamen Mitnutzung soll es sein, über den o. g. Verlängerungszeitraum die Nachteile zu kompensieren, die der 1&1 Mobilfunk GmbH (im Folgenden: 1&1) durch die Verlängerung der Zuteilungen in ihren Ausbaugebieten entstehen. Durch die Verlängerungen verliert die 1&1 übergangsweise eine Chance auf den Erwerb von zusätzlichem Spektrum, insbesondere unterhalb 1 GHz. Die als Verhandlungsgebot ausgestaltete Auflage gewährt dementsprechend eine Chance, die eigene Versorgung oder deren Konditionen übergangsweise in einer Weise zu verbessern, die mit der Möglichkeit des Erwerbs von Nutzungsrechten bei 800 MHz jedenfalls vergleichbar ist. Hinsichtlich der Begründung im Einzelnen wird ausdrücklich auf die Präsidentenkammerentscheidung verwiesen (a. a. O., S. 151 ff.).

---

[1] Entscheidung zur Verlängerung von Frequenznutzungsrechten in den Bereichen 800 MHz, 1800 MHz und 2600 MHz vom 24. März 2025 (BK1-22/001, ABl. Bundesnetzagentur 7/2025 vom 09. April 2025, Mit-Nr. 80/2025); einsehbar über www.bundesnetzagentur.de/mobilesbreitband (-> „Abgeschlossene Verfahren").

Auf dieser Grundlage fanden über das Jahr 2025 bilaterale, privatautonome Verhandlungen jeweils zwischen der 1&1 sowie den drei Wettbewerbern Telefónica Germany GmbH & Co. OHG (im Folgenden: Telefónica), Telekom Deutschland GmbH (im Folgenden: Telekom) und Vodafone GmbH (im Folgenden: Vodafone) statt. Die konkreten Inhalte dieser Verhandlungen sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Die Bundesnetzagentur hat die Verhandlungen jedoch begleitet, um diese zu fördern und gegebenenfalls eine etwaige Anordnungsentscheidung vorzubereiten.

Mit Ablauf des Jahres 2025 konnte keine Einigung über die Umsetzung einer kooperativen, gemeinsamen Nutzung verzeichnet werden. Deshalb hat die Bundesnetzagentur über den in den Zuteilungen enthaltenen und in der Präsidentenkammerentscheidung bereits angelegten Vorbehalt einer Anordnung der Mitnutzung zu entscheiden.

Diese Entscheidung beinhaltet aufgrund des Sachzusammenhangs auch eine Entscheidung über das weitere Schicksal des derzeitig geltenden Verhandlungsgebotes. Hierzu heißt es im Tenor der Präsidentenkammerentscheidungen bzw. der Zuteilungen:

> „Sofern eine Frequenzzuteilungsinhaberin die kooperative, gemeinsame Nutzung in den Ausbaugebieten umsetzt, ist dies den anderen Frequenzzuteilungsinhaberinnen anzurechnen."

Zur Klarstellung wird darauf hingewiesen, dass das Verhandlungsgebot auch parallel zu dem Verfahren über die Anordnung der kooperativen, gemeinsamen Mitnutzung weiterhin gilt. Sofern eine Einigung des Marktes erreicht werden kann, wäre eine Anordnung der kooperativen Mitnutzung nicht erforderlich.

Möglichkeiten der technischen Umsetzung

Gemäß der Begründung des Verhandlungsgebotes könnte eine kooperative, gemeinsame Mitnutzung auf unterschiedlichste Weise umgesetzt werden, von einer regionalen oder lokalen Überlassung über (standortbezogene) Mitnutzungen von Funkkapazitäten wie bei MOCN bis hin zu einem National Roaming in den Ausbaugebieten der 1&1.

Nach den Verhandlungen, deren konkrete Inhalte als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einzustufen sind, stellt sich die Beurteilung der Umsetzungsalternativen aus Sicht der Bundesnetzagentur derzeit im Wesentlichen wie folgt dar:

Überlassung

Eine Frequenzüberlassung würde zwar für die 1&1 die optimale technische Umsetzung der kooperativen, gemeinsamen Mitnutzung darstellen, würde auf der anderen Seite jedoch zu umfangreichen Einschränkungen bei der Frequenznutzung durch die Zuteilungsinhaber führen. Insbesondere aufgrund der Ausbreitungsbedingungen von Frequenzen unterhalb von 1 GHz wären die Frequenzen großflächig nicht mehr nutzbar. Auch die 1&1 dürfte im Überlassungszeitraum einen bundesweiten Einsatz der Frequenzen aufgrund der fehlenden flächendeckenden Infrastruktur nicht erreichen können. Dies würde zu einer ineffizienten Frequenznutzung der für die Fläche bedeutsamen Frequenzen führen. Eine Überlassung von Frequenznutzungsrechten unterhalb 1 GHz zur Umsetzung der kooperativen Mitnutzung scheint daher eher ungeeignet .

MOCN (Multi-Operator Core Network)

Ein Multi-Operator Core Network (MOCN), also die gemeinsame Nutzung von Netzelementen und Abstrahlung der Kennungen mehrerer Netzbetreiber über dieselben Frequenzen, könnte die Nachteile einer Überlassung hinsichtlich der effizienten Frequenznutzung beseitigen. MOCN scheinen jedoch nach überwiegender Ansicht nicht vollständig abschätzbare hohe technische Hürden entgegenzustehen. Der technische Aufwand bei der Implementierung für die beteiligten Unternehmen scheint den tatsächlich erwartbaren Nutzen für die Kunden der 1&1 – insbesondere in dem relativ kurzen Übergangszeitraum der Verlängerung – zu überwiegen. Ein MOCN zur Umsetzung der kooperativen Mitnutzung erscheint daher eher ungeeignet.

National Roaming

Zwischen der Vodafone GmbH und der 1&1 besteht eine Vereinbarung zu National Roaming. Sofern diese auch ein National Roaming in den Ausbaugebieten beinhalten sollte, könnte dies zumindest technisch eine Umsetzungsalternative zu einer Überlassung darstellen. Trotz des eigenen Netzausbaus der 1&1, hätte diese dennoch in den Ausbaugebieten anstatt der Investitionen in Frequenznutzungsrechte und Netzelemente weiterhin die Kosten für die Inanspruchnahme von National Roaming zu tragen. National Roaming zur Umsetzung der kooperativen Mitnutzung scheint daher zumindest technisch geeignet.

Andere Varianten

Weitere Umsetzungsalternativen erreichten inhaltlich nicht den Status, der eine Einschätzung der Geeignetheit ermöglicht.

Eckpunkte der erwogenen Entscheidung

Auf Grundlage der derzeitigen Sachlage wird erwogen, über den Vorbehalt der Anordnung einer kooperativen Mitnutzung folgende Entscheidung zu treffen:

- Die Vodafone GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG und Telekom Deutschland GmbH sind verpflichtet, auf Nachfrage der 1&1 Mobilfunk GmbH eine kooperative, gemeinsame Nutzung gleichwertiger Funkfrequenzen unterhalb von 1 GHz entsprechend einem Umfang von mindestens 2 x 5 MHz (gepaart) in den Ausbaugebieten der 1&1 Mobilfunk GmbH zu gewähren.
- National Roaming in den Ausbaugebieten der 1&1 ist geeignet, die technischen Voraussetzungen der kooperativen, gemeinsamen Nutzung gleichwertiger Funkfrequenzen unterhalb von 1 GHz zu erfüllen.
- Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur übersteigen die Kosten für National Roaming in den Ausbaugebieten die bei einem eigenen Netzaufbau mit Frequenzen unterhalb 1 GHz entstehenden Kosten für die 1&1 Mobilfunk GmbH. Diese Zusatzkosten werden fair zwischen den Beteiligten aufgeteilt, wobei die 1&1 Mobilfunk GmbH einen Eigenanteil zu tragen hat.
- Die bestehende National-Roaming-Vereinbarung zwischen der Vodafone GmbH und der 1&1 Mobilfunk GmbH, sofern diese die Ausbaugebiete einschließt, wird für die Vodafone GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG und Telekom Deutschland GmbH jeweils auf die vorgenannte Pflicht angerechnet, sofern der zu erbringende Anteil an den entstehenden Zusatzkosten vom jeweiligen Netzbetreiber beglichen wird.
- Die Zusatzkosten zur Umsetzung der kooperativen gemeinsamen Nutzung von Frequenzen unterhalb 1 GHz werden für die Vodafone GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG und Telekom Deutschland GmbH mit jeweils 10 Millionen Euro angesetzt.
- Die Zahlungen an 1&1 können jährlich in gleichmäßigen Raten bis zum 31. Dezember 2030 erfolgen.
- Die bestehenden Verhandlungsgebote nach Ziffer II.5.4 der jeweiligen Verlängerungszuteilungen werden durch eine den vorgenannten Punkten entsprechende Regelung ersetzt.
- Die Vodafone GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG und Telekom Deutschland GmbH haben innerhalb von drei Wochen nach Anordnung der kooperativen Mitnutzung gegenüber der Bundesnetzagentur sowie der 1&1 Mobilfunk GmbH zu erklären, ob sie zu der Umsetzung der kooperativen Mitnutzung in der o.g. Form bereit sind.
- Sollte sich die Sach- und Rechtslage in der Zeit bis zum 31. Dezember 2030 wesentlich ändern – insbesondere soweit der 1&1 Mobilfunk GmbH durch Entfallen der vorgenannten National-Roaming-Vereinbarung auf Nachfrage keine kooperative, gemeinsame Nutzung gewährt wird –, behält die Bundesnetzagentur sich vor, über die kooperativen Mitnutzung in der o.g. Form neu zu entscheiden. Eine wesentliche Änderung der Sach- und Rechtslage ist nach Ansicht der Bundesnetzagentur weiterhin gegeben, wenn Zuteilungsinhaber ihren Anteil zur Umsetzung der kooperativen Mitnutzung nicht leisten. Dabei können auch aus derzeitiger Sicht auch Mittel in Betracht gezogen werden, die bisher als regulatorisch oder technisch weniger geeignet eingeschätzt werden.

Dem liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zugrunde:

Rechtsgrundlage des Vorgehens ist § 99 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 TKG, nach welchem zur Sicherung einer effizienten und störungsfreien Nutzung der Frequenzen, der weiteren in § 2 TKG genannten Regulierungsziele sowie der in § 87 TKG genannten Ziele der Frequenzregulierung die Nebenstimmungen zur Frequenzzuteilung unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nachträglich geändert werden können, in Verbindung mit dem diesbezüglichen Vorbehalt der jeweiligen Frequenzzuteilung sowie der zugrundeliegenden Präsidentenkammerentscheidung BK1-22/001.

Zuständig für die Umsetzung dieser Maßnahme ist die Bundesnetzagentur in Form der Präsidialverwaltung. Zwar wäre für eine Änderung der Präsidentenkammerentscheidung die Präsidentenkammer selbst zuständig. Die kooperative, gemeinsame Mitnutzung wurde jedoch konkret-individuell mit dem jeweiligen Verwaltungsakt der Verlängerungszuteilung rechtswirksam auferlegt. Um eine Nebenbestimmung rechtwirksam zu ändern, muss die betreffende Frequenzzuteilung geändert werden. Eine Anpassung der Präsidentenkammerentscheidung erscheint nicht erforderlich, da diese den Vorbehalt einer etwaigen Anordnung enthielt und auch mit abgewogen hat.

Das Erfordernis der Veröffentlichung ergibt sich aus § 99 Abs. 3 S. 2 TKG. Diese Norm dient der Transparenz über die Inhalte der Frequenzzuteilungen der öffentlichen Mobilfunknetze. Durch die Anhörung können die interessierten Kreise, die von der Änderung einer Nebenbestimmung betroffen sein könnten und auch in dem ausgehenden Präsidentenkammerverfahren BK1-22/001 beteiligt waren, ihre jeweiligen Belange einbringen. Darüber hinaus wird für die interessierten Kreise ersichtlich, welchen Ausgang dieses Verfahren in Bezug auf den noch offenen Sachverhalt hat.

Die Änderung der jeweiligen Zuteilungen durch Einfügen der Anordnung dient der Sicherung einer effizienten und störungsfreien Nutzung der Frequenzen, der weiteren in § 2 TKG genannten Regulierungsziele sowie der in § 87 TKG genannten Ziele der Frequenzregulierung (§ 99 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 TKG). Bereits die Verlängerungsentscheidung BK1-22/001 sowie die hierauf ergangenen Zuteilungen dienen der Förderung der vorgenannten Ziele, wobei auf die jeweilige Begründung ausdrücklich verwiesen wird. Die kooperative Mitnutzung ist wiederum ein elementarer Bestandteil dieses Verfahrens und der darin getroffenen Abwägung:

> „Die Präsidentenkammer weist darauf hin, dass die Auflage einer kooperativen Frequenznutzung die gebotene Ausgewogenheit und Diskriminierungsfreiheit der Verlängerung der Zuteilungen fördert. Um das nach §§ 92 Abs. 2, 91 Abs. 9 TKG eingeräumte Ermessen rechtmäßig auszuüben und die Aspekte des § 92 Abs. 2. S. 3 TKG (insbesondere des Nr. 7) sowie den hierzu in den Anhörungen vorgebrachten Vortrag zu berücksichtigen, bestimmt die Präsidentenkammer diese Verpflichtung, die mit der Nichtanordnung der Vergabe und der darauf folgenden Verlängerung der Nutzungsrechte einhergeht. Die kooperative Frequenznutzung dient der korrekten Ausübung des oben genannten Ermessens und stellt damit die gesetzlichen Voraussetzungen der Nichtanordnung eines Vergabeverfahrens und der Verlängerung bestehender Nutzungsrechte sicher (vgl. § 36 Abs. 2, Abs. 1 VwVfG). Insbesondere dient die Auflage der Sicherstellung des Schutzes der Rechte Dritter (vgl. § 92 Abs. 2 S. 3. Nr. 7 TKG) sowie der ermessensleitenden Regulierungsziele des TKG.“ (BK1-22/001, S. 151)

Die mit den Verlängerungen bezweckte Förderung der Regulierungsziele verwirklicht sich daher erst dann, wenn sich auch die kooperative Mitnutzung entfalten kann, soweit dies mit Blick auf die Rahmenbedingungen der technischen Umsetzung möglich und seinerseits mit den Regulierungszielen im Einklang ist.

Die Anordnung dient den in § 2 genannten Regulierungszielen, der in § 87 genannten Ziele der Frequenzregulierung sowie insbesondere der effizienten und störungsfreien Frequenznutzung, § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG.

Durch den Einsatz von National Roaming als kooperative Mitnutzung wird zugunsten der 1&1 eine verbesserte Versorgung ihrer Kunden erreicht, wobei aus Kundensicht unerheblich sein dürfte, durch welche technischen Möglichkeiten die Verbesserung hergestellt wird. Gleichzeitig werden die Frequenzen des Roaming-Partners weiterhin zusätzlich ausgelastet.

Soweit National Roaming als Umsetzung der kooperativen Mitnutzung verwendet wird, werden Störszenarien vermieden, die durch eine alternativ begehrte regionale Überlassung von Frequenzen in den Ausbaugebieten entstanden wären. Hierzu wurde schlüssig vorgetragen, dass durch die erforderlichen „Pufferzonen" um eine Frequenznutzung in den Ausbaugebieten der 1&1 erhebliche Bereiche entstehen würden, in denen die Frequenzen durch keinen der beteiligten Netzbetreiber störungsfrei genutzt werden könnten. Gleichzeitig würde die wertvolle Frequenzressource in diesen Gebieten den Nutzern und Verbrauchern nicht mehr zur Verfügung stehen. Betroffen dürften zunächst die Agglomerationsgebiete (sog. Speckgürtel) um bevölkerungsreiche Ballungsräume sein. Mit weiterem Ausbaufortschritt der 1&1 würde sich dies in den ländlichen Raum verschieben. Überdies würde eine überlassungsbedingte Reduktion eines Trägers von 2 x 10 MHz auf nur 2 x 5 MHz mit Blick auf die Verschiebung der Mittenfrequenz für den jeweils betroffenen Netzbetreiber zu technischen Ineffizienzen in dem Frequenzband führen.

Dies gilt auch in Berücksichtigung der Tatsache, dass die etablierten Netzbetreiber über Frequenzen in mehreren Bändern – auch unterhalb 1 GHz – verfügen. Die Frequenzbänder sind je nach Netzbetreiber, dessen individuellem Ausbau und individuellen Ausbauzielen unterschiedlich ausgelastet. Eine Überlassung in einem Band kann dabei nicht ohne weiteres durch andere Frequenzbänder unterhalb 1 GHz kompensiert werden. Diese dienen derzeit der Bereitstellung unterschiedlicher Technologien, wie zum Beispiel 2G bei 900 MHz, oder werden für den flächendeckenden Einsatz von 5G ausgerollt (700 MHz). Auch eine zeitgerechte Kompensation durch Bänder oberhalb 1 GHz dürfte gerade in den Ballungsgebieten aufgrund mangelnder Verfügbarkeit geeigneter Dachstandorte begrenzt sein.

Durch die beschriebene Anordnung wird auch das Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte gefördert (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG). Selbst wenn die 1&1 zu dieser Zeit keine weiteren Frequenznutzungsrechte erhalten konnte, können ihre Belange im Sinne der Abwägungen der Präsidentenkammer zu § 92 Abs. 2 Satz 3 Nr. 7 TKG gewürdigt werden. Das Roaming kann der 1&1 je nach Ausgestaltung Zugriff nicht nur auf eine begrenzte Menge an Frequenzen, sondern auf das gesamte Frequenzportfolio des Roaming-Gebers gewähren. Es kann übergangsweise genutzt werden, bis die Möglichkeit zum Erwerb weiterer Frequenzen besteht. Die durch das Roaming auch in den Ausbaugebieten der 1&1 absehbar entstehenden Kosten werden durch die jeweils vorgesehenen Ausgleichszahlungen adressiert.

Nach den Ergebnissen der Verhandlungen ist nach Abwägung der widerstreitenden Argumente festzustellen, dass eine Anordnungsentscheidung erforderlich ist. Gerade die Wettbewerbsziele des TKG, aber insbesondere auch § 92 Abs. 2 Satz 3 Nr. 7 TKG, gebieten es, die Nachfrage der Unternehmen zu berücksichtigen, die in dem betreffenden Bereich noch über keine Frequenznutzungsrechte verfügen. Diese Frequenznachfrage wurde in dem Präsidentenkammerverfahren, aber auch in den darauffolgenden Verhandlungen durchgängig artikuliert. Als milderes Mittel bestand die Möglichkeit, eine kooperative Mitnutzung privatautonom auf der Grundlage des Verhandlungsgebotes zu vereinbaren. Diese Möglichkeit wurde nicht genutzt, wobei darauf

hinzuweisen ist, dass die fehlende Einigung vielfältige Gründe haben kann. Es ist festzustellen, dass die Verhandlungen wesentlich zur Aufklärung beigetragen haben, auch wenn es aufgrund widerstreitender Interessen nicht zum Vertragsabschluss kam.

Für eine Förderung der Regulierungsziele ist die Anordnung in dieser Form das mildeste Mittel bei gleichem Erfolg. Ziel der kooperativen Mitnutzung soll es sein, die Versorgung der 1&1 Mobilfunk GmbH in allen ihren Ausbaugebieten (insbesondere Indoor) zu verbessern, wie dies vergleichbar mit eigenem Spektrum unterhalb 1 GHz der Fall wäre. Diesem Zweck kommt das bestehende National Roaming nach, sofern dessen Konditionen geeignet sind.

Im Hinblick auf die Konditionen ist auch die jeweilige Ausgleichszahlung dem Grunde und der Höhe nach erforderlich. Der Ausgleich geht darauf zurück, dass der 1&1 bei einer Umsetzung der kooperativen Mitnutzung durch National Roaming in ihren Ausbaugebieten Roaming-Kosten entstehen würden. Die konkreten Beträge ergeben sich nach Aktenlage in Betrachtung der Opportunitätskosten. Hierbei wird im Sinne des mildesten Mittels die Prämisse zugrunde gelegt, dass bei einer marktlichen Kooperation die Umsetzungskosten unter den Beteiligten geteilt werden, also auch 1&1 einen Eigenanteil trägt. Es wird dabei nicht verkannt, dass die zugrundeliegenden Berechnungen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind und damit durch die Betroffenen nicht ohne Weiteres nachprüfbar sind. Weiterhin sind die Ausbau- und Betriebskosten sowie die Kosten der Roaming-Leistungen vorab nur abschätzbar und allenfalls im Nachhinein konkret bestimmbar. Nach den Monaten der Verhandlungen und insbesondere in Anbetracht des relativ kurzen Wirkungszeitraums überwiegt jedoch das Interesse an der finalen Festlegung einer finalen Regelung das gegenläufige Interesse einer möglichst detaillierten und nachprüfbaren Festlegung, die ein weiteres Verhandlungsgebot und/oder eine Untersuchung durch objektive Gutachter voraussetzen würde. Die Entscheidung soll dem Markt zügig und nachhaltig Rechts- und Planungssicherheit geben. Auch soll die Festlegung eines konkreten Zahlungsbetrages strategisch missbräuchlichem Verhalten bei der Inanspruchnahme des National Roaming vorbeugen. Dieses Ziel wäre unterlaufen, wenn die Zahlungsbeträge nur unverbindlich festgelegt würden.

Zwar wäre die Anordnung einer regionalen Überlassung hinsichtlich der isoliert betrachteten Wettbewerbsziele besser geeignet, die Etablierung der 1&1 Mobilfunk GmbH als viertem Mobilfunknetzbetreiber zu fördern. Gleichzeitig wäre eine Überlassung jedoch auch – wie bereits in der Präsidentenkammerentscheidung festgestellt sowie oben dargestellt wurde – mit Folgen für die effiziente und störungsfreie Frequenznutzung, die bestehende Mobilfunkversorgung sowie die Umsetzung von Versorgungsauflagen verbunden. Auch andere Umsetzungsalternativen stehen mit Blick auf die Implikationen ihrer technischen Umsetzung zunächst hinter einem National Roaming zurück.

Die oben beschriebene Anordnung berücksichtigt, dass andere Umsetzungsvarianten grundsätzlich möglich sind, selbst wenn diese gegenüber dem als mildestem Mittel vorzuziehenden National Roaming technische oder regulatorische Implikationen beinhalten. Wird durch einen Zuteilungsinhaber nicht auf das National Roaming eingezahlt, kann dieser an einer anderen Umsetzungsform festgehalten werden. Zum einen ermöglicht die zunächst abstrakte Anordnung der kooperativen, gemeinsamen Mitnutzung erforderlichenfalls eine flexible angemessene Durchsetzung nach § 202 TKG. Zum anderen könnte eine Änderung der Anordnung erfolgen, um eine konkrete Umsetzungsform anzuordnen.

Führt das derzeit mildeste Mittel eines National Roamings mit anteiliger Kostenteilung nicht zum Erfolg, wäre sowohl als Ergebnis dieser Anhörung wie auch einer Durchsetzung denkbar, dass der Anteil an der Umsetzung der kooperativen Mitnutzung durch Anordnung einer regionalen Überlassung in einzelnen

bevölkerungsreichen Gebieten geleistet wird. Soweit nennenswerte Kundenzahlen statt des Roamings überlassene Frequenzen nutzen, könnte auch dies die Roaming-Kosten reduzieren. Gleichzeitig wären die Folgen für eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung bei einer Überlassung in einzelnen Gebieten vergleichsweise begrenzt.

Die Anordnung ist in dieser Form auch angemessen. Dies gilt für die Anordnung gegenüber allen drei Inhabern von Verlängerungszuteilungen, die Umsetzung über ein National Roaming sowie die Höhe des jeweiligen Zahlungsbetrages.

Soweit von den Zuteilungsinhabern mit Blick auf ihre individuell unterschiedliche Lage vorgetragen wurde, dass jeweils andere Wettbewerber zur Umsetzung der kooperativen Mitnutzung heranzuziehen wären, wird auf Folgendes hingewiesen: Die kooperative, gemeinsame Nutzung dient dem Ausgleich regulatorischer Implikationen der Verlängerungsentscheidung BK1-22/001. Von dieser Verlängerungsentscheidung haben alle drei etablierten Netzbetreiber profitiert, selbst wenn diese mit Nebenbestimmungen wie Versorgungsauflagen erging. Als eine dieser Nebenbestimmungen, die allen Zuteilungsinhabern auferlegt wurde, war die kooperative, gemeinsame Mitnutzung vorgesehen. Diese verwirklicht sich nun gegenüber allen drei Wettbewerbern.

Auch der Höhe nach ist die hier vorgesehene Zahlung angemessen. Gemessen an den Zuteilungsgebühren der Verlängerung im Vergleich zu den regelmäßig höheren Auktionserlösen sowie der durch die Nebenbestimmungen der Verlängerung entstehenden Gesamtbelastung erscheint der Betrag vergleichsweise gering. Je Zuteilungsinhaber sind zwei Millionen Euro je Verlängerungsjahr zu zahlen. Die hierdurch entstehende Kostenbelastung bleibt auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägungen der Präsidentenkammer in Bezug auf die Gesamtbelastung der vorgesehenen Auflagen der Verlängerungsentscheidung. Darüber hinaus sieht die Berechnung einen Eigenanteil der 1&1 vor, was sich positiv auf die Verhältnismäßigkeit auswirkt.

Insgesamt ist bei dieser Entscheidung zu berücksichtigen, dass die Marktbeteiligten es in der Hand hatten, die Anordnung durch eine privatautonom verhandelte Mitnutzung abzuwenden.

Weiteres Vorgehen

Die Bundesnetzagentur wird nach Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen abschließend über die Anordnung einer kooperativen, gemeinsamen Mitnutzung entscheiden.

Soweit nicht zwischenzeitlich eine Einigung des Marktes erfolgt beziehungsweise die Bereitschaft zur Zahlung verbindlich erklärt wird, ist vorgesehen, die finale Entscheidung durch jeweilige Änderungsbescheide der Verlängerungszuteilungen zu bewirken.

Entscheidung wird unter Angabe der Gründe veröffentlicht, soweit diese keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beinhalten.



bundesnetzagentur.de

x.com/BNetzA
social.bund.de/@bnetza
youtube.com/BNetzA