Bundesnetzagentur

Anordnung einer kooperativen Mitnutzung

November 2026

Information gemäß § 99 Absatz 3 Satz 4 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

Az.: BK1-22/001-U/003

Einleitung

Die Bundesnetzagentur informiert die interessierten Kreise hiermit gemäß § 99 Absatz 3 Satz 4 TKG über eine 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. Diese Information erfolgt im Anschluss an die entsprechende Anhörung vom Februar 2026 und dient der Transparenz über die Inhalte der Frequenzzuteilungen der öffentlichen Mobilfunknetze.

Für den zugrundeliegenden Sachverhalt sowie die ursprünglich erwogene Entscheidung wird auf die Anhörung vom Februar 2026 (Mit-Nr. 29/2026, ABl. Bundesnetzagentur 04/2026 vom 25. Februar 2026) sowie die Präsidentenkammerentscheidung BK1-22/001 vom 24. März 2025 (Mit-Nr. 80/2025, ABl. Bundesnetzagentur 7/2025 vom 09. April 2025) verwiesen. Die Anordnung erfolgt in Umsetzung der Präsidentenkammerentscheidung aufbauend auf die Verhandlungen der Marktbeteiligten. Das in der Präsidentenkammerentscheidung auferlegte Verhandlungsgebot sollte den Raum zur Erreichung der optimalen Umsetzungsvariante zwischen den Marktteilnehmern bieten. Trotz umfangreicher Verhandlungen konnte – wie in der o. g. Anhörung bereits dargestellt – keine Einigung über alternative Kooperationsmodelle, wie MOCN (Multi Operator Core Network), gefunden werden.

Im Verfahren zur Anordnung einer kooperativen, gemeinsamen Nutzung von Frequenzen unterhalb 1 GHz ergeht in Umsetzung der Präsidentenkammerentscheidung BK1-22/001 vom 24. März 2025 sowie den darauf ergangenen Verlängerungszuteilungen die folgende Entscheidung:

1. Die Ziffer II.5.4 des Bescheides zur Zuteilung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz und 2.600 MHz der Vodafone GmbH vom 13. Juni 2025 (Az. 2.10.16.02.01/4#4) wird gestrichen und durch folgende Regelung ersetzt:

   „***Kooperative, gemeinsame Nutzung von Frequenzen unterhalb von 1 GHz***
   Die Vodafone GmbH ist verpflichtet, die kooperative, gemeinsame Nutzung von Frequenzen in den Ausbaugebieten der 1&1 Mobilfunk GmbH bis zum 31. Dezember 2030 durch National Roaming umzusetzen."

2. Die Umsetzung der kooperativen Mitnutzung wird den Wettbewerbern Telefónica Germany GmbH & Co. OHG und Telekom Deutschland GmbH auf das Verhandlungsgebot aus den Verlängerungszuteilungen angerechnet.

3. Die Anträge im Übrigen werden abgelehnt.

Dem liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zugrunde:

Nach Auswertung der Stellungnahmen der Anhörung vom Februar 2026 sowie diesbezügerlicher vertiefter Ermittlungen wird über die Anordnung der kooperativen Mitnutzung dergestalt entschieden, dass die Umsetzung der kooperativen Mitnutzung durch National Roaming angeordnet wird. Die erforderliche Änderung betrifft die Zuteilung der Vodafone GmbH (Vodafone), weil diese die verwaltungsrechtlich abzusichernde kooperative Mitnutzung bereits durch das National Roaming umsetzt. Damit verbunden ergeben sich für die Parteien keine zusätzlichen Implementierungsaufwände oder -zeiträume, die eine Umsetzung der kooperativen Mitnutzung erschweren oder verzögern. Eine entsprechende Anordnung gegenüber den Wettbewerbern hätte demgegenüber bedeutet, dass – soweit im Einzelfall möglich – eine neue Kooperation zu konzipieren und zu implementieren wäre, was weniger zweckmäßig gewesen wäre. Dies gilt insbesondere mit Blick darauf, dass der Umsetzungszeitraum für die kooperative Mitnutzung begrenzt ist.

Die kooperative Mitnutzung wird entsprechend der Präsidentenkammerentscheidung bis zum Ende der Zuteilungen im Bereich 800 MHz angeordnet. Die Pflicht endet daher zum 31. Dezember 2030.

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.

Die Änderung der Zuteilung der Vodafone 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.

Die Anordnung dient den Regulierungszielen der Konnektivität (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG) sowie 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 Mobilfunk GmbH (1&1) eine

verbesserte Versorgung ihrer Kunden erreicht. Gleichzeitig werden die Frequenzen des Roaming-Partners weiterhin zusätzlich ausgelastet. Das National Roaming ist geeignet, eine Versorgung der 1&1 insbesondere im Indoor-Bereich zu verbessern.

Soweit National Roaming als Umsetzung der kooperativen Mitnutzung verwendet wird, werden Störszenarien vermieden, die durch eine alternative 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. Die physikalischen Eigenschaften der Frequenzen unterhalb 1 GHz wirken sich hierbei durch die hohe Versorgungsreichweite auch auf die Größe von „Pufferzonen" aus. Gleichzeitig würde die wertvolle Frequenzressource in diesen Gebieten den Nutzern und Verbrauchern nicht mehr zur Verfügung stehen.

Bei der Abwägung zwischen einer Überlassung und National Roaming waren folgende Erwägungen zu berücksichtigen: Je werthaltiger eine Überlassung für 1&1 wäre, desto größer wären auch die Folgen für die bestehende Mobilfunkversorgung und damit die Kunden der potenziellen Überlassungsgeber. Denn je mehr seitens der 1&1 Nutzung in wettbewerblich attraktiven Ballungsräumen angestrebt wird, desto eher sind auch wesentliche Kundengruppen der potenziellen Überlassungsgeber betroffen. Und je mehr Frequenzblöcke überlassen würden, desto spürbarer wären die Folgen für die Kunden der potenziellen Überlassungsgeber. Das hier angeordnete National Roaming umgeht diese negativen Folgen der Überlassung.

Eine Überlassung würde darüber hinaus auch nicht dazu führen, dass 1&1 National Roaming nicht mehr benötigen würde. Denn zum einen könnte die Kapazität überlassener Frequenzen für die in den Ausbaugebieten anfallenden Verkehrsvolumina nicht ausreichend sein, so dass ergänzend auf National Roaming zurückzugreifen wäre. Zum anderen wären die Kunden der 1&1 außerhalb der Ausbaugebiete ohnehin absehbar weiterhin auf Roaming angewiesen.

Durch die beschriebene Anordnung von National Roaming in den Ausbaugebieten der 1&1 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 im Rahmen der Verlängerung und auch mittels der Anordnung der kooperativen Mitnutzung keine Frequenznutzungsrechte unterhalb von 1 GHz erhält, können ihre Belange im Sinne der Abwägungen der Präsidentenkammer zu § 92 Abs. 2 Satz 3 Nr. 7 TKG ausreichend berücksichtigt werden. Das Roaming gewährt der 1&1 Zugriff nicht nur auf eine durch Überlassung begrenzte Menge an Frequenzen, sondern auf das gesamte Frequenzportfolio des Roaming-Gebers. Engpässe hinsichtlich umsetzbarer Verkehrsvolumina werden damit vermieden. Gleichzeitig steht den Kunden über National eine hohe Versorgungsqualität zur Verfügung. Selbst wenn National Roaming im Einzelfall mit technischen Hürden einhergehen kann, so wäre dies bei einer alternativen Überlassung von Spektrum ebenfalls nicht ausgeschlossen, da dort Maßnahmen wie Carrier Aggregation oder Handover in das Roaming im Fall zu großer Verkehrsvolumina weiterhin denkbar wären. Schließlich ist die Nutzung von National Roaming, anders als der normale Erwerb von Frequenznutzungsrechten oder gegebenenfalls auch eine Überlassung, nicht mit weiteren regulatorischen Verpflichtungen wie insbesondere Versorgungsauflagen verbunden.

Die Anordnung fördert auch die Ziele der Frequenzregulierung nach § 87 TKG. Sie berücksichtigt, dass die Frequenzen ein öffentliches Gut von hohem gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, sicherheits- und verteidigungspolitischen Wert sind (§ 87 Abs. 1 Nr. 1 TKG) und fördert die Gewährleistung einer Versorgung der Bundesrepublik Deutschland mit hochwertigen, leistungsfähigen, flächendeckenden und unterbrechungsfreien drahtlosen Sprach- und Datendiensten für alle Endnutzer (§ 87 Abs. 2 Nr. 1 TKG). Gerade die Frequenzen unterhalb 1 GHz sind von großer Bedeutung für die Mobilfunkversorgung und deren Aufrechterhaltung. Eine Überlassung hätte entweder unmittelbar die für die Versorgung erforderlichen Frequenzen entzogen oder dem Netzausbau mittelbar geschadet, da sie den Fokus der etablierten Netzbetreiber vom Ausbau im ländlichen Raum entsprechend der Versorgungsauflagen wieder in Richtung der Ballungszentren verschoben hätte, um hier Ausgleichsmaßnahmen zu treffen. Die Anordnung von National Roaming hält die bestehende Versorgung aufrecht und macht sie überdies den Kunden der 1&1 zugänglich.

Mit der Förderung der vorgenannten Ziele geht auch die Förderung der Nutzer- und Verbraucherinteressen einher (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG).

Insgesamt ist die Anordnung zur Förderung 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 geeignet, erforderlich und angemessen.

Soweit die Anhörung vom Februar 2026 einen Ausgleich von Kostennachteilen beinhaltete, wird auf Folgendes hingewiesen: Etwaige Kostennachteile waren in der Anhörung umstritten. Insbesondere wurde teilweise auch vorgetragen, das National Roaming könne gegenüber einer eigenen Frequenznutzung sogar zu Kostenvorteilen der 1&1 führen. Ein Nachweis von Kostennachteilen wäre erforderlich, um den Ausgleich von Kosten der Höhe nach innerhalb eines rechtlich bestimmten Tenors anzuordnen. Die Bundesnetzagentur hat vertiefte Anhörungen durchgeführt, um mögliche Kostennachteile zu ermitteln. Mit Blick auf den Vortrag der 1&1 und den Gegenvortrag der Wettbewerber waren weitere Nachforschungen nicht sachgerecht und zielführend. Daher ist der Sachverhalt erschöpfend ausermittelt. Zum jetzigen Zeitpunkt ließ sich ein Kostennachteil nicht ermitteln.