

STELLUNGNAHME

zur Anhörung zu frequenzregulatorischen Aspekten beim weiteren Vorgehen im Verfahren BK1-17/001 von Dezember 2025

Berlin, 12. Januar 2026

*Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 319.000 Beschäftigten wurden 2023 Umsatzerlöse von über 213 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 19 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 72 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 50 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft hat seit 1990 rund 90 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau und investieren pro Jahr über 1 Milliarde Euro. [Zahlen Daten Fakten 2025](#)
Wir halten Deutschland am Laufen – denn Zukunft wird vor Ort gemacht: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge.*

Unsere Positionen: <https://www.vku.de/vku-positionen/>

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, in der Anhörung der Bundesnetzagentur zu frequenzregulatorischen Aspekten beim weiteren Verfahren zur Vergabe von Frequenzen bei 2 GHz und 3,6 GHz („5G-Vergabe“), BK1-17/001, Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Kommunale Unternehmen sind eine treibende Kraft des flächendeckenden Glasfaserausbau in Deutschland. Vorrangig sind sie in den Kommunen und Regionen bei sich vor Ort tätig, deren Wohlergehen sie sich verpflichtet fühlen. Das Wirken der Unternehmen trägt substantiell zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land bei.

In diesem Zusammenhang besitzen Bündelprodukte, die aus Glasfaserinternet- und Mobilfunkangeboten bestehen, bedeutsames Gewicht in der Vermarktung von Glasfaserschlüssen. Daher bildet ein wirksamer Zugang für kommunale Unternehmen zu modernen Mobilfunkvorleistungen einen ebenso bedeutsamen Beitrag zu einem auf fairem Wettbewerb basierenden Glasfaserausbau mit dem Ziel einer Flächendeckung.

Anders als die Mobilfunknetzbetreiber, deren Geschäftstätigkeit sich nicht auf den Mobilfunkmarkt beschränkt, sondern sich auch auf den Glasfaserausbau erstreckt, besitzen die kommunalen Unternehmen keine Mobilfunknetze. Kommunale Unternehmen stehen bei Bündelprodukten, die aus Glasfaser- und Mobilfunkangeboten gebildet werden, deshalb in Abhängigkeit von den Mobilfunknetzbetreibern.

Positionen des VKU in Kürze

Der VKU sieht eine **umfassende Diensteanbieterverpflichtung** weiterhin als erforderlich an, um den Wettbewerb auf dem Mobilfunkvorleistungsmarkt zu stärken. Zwar lässt die Etablierung des neuen vierten Mobilfunknetzbetreibers einen Beitrag zu einem gesteigerten Wettbewerb auf der Vorleistungsebene erwarten, der Aufbau seines Netzes verzögert sich jedoch in einer zeitlichen Perspektive, die sich der Kenntnis des Marktes entzieht.

Des Weiteren empfiehlt der VKU eine **Neuversteigerung** der für den 5G-Mobilfunk besonders geeigneten Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz (Aktenzeichen: BK1-17/001) anstelle einer Neubescheidung der Anträge der Klägerinnen in den Verwaltungsstreitsachen vor dem Verwaltungsgericht Köln (Az. 1 K 1281/22 und 1 K 8531/18) mit dem Ziel einer Diensteanbieterverpflichtung als Bestandteil der 2019 erfolgten Frequenzuteilung. Die Empfehlung resultiert aus der seitens des Bundesverwaltungsgerichtes bestätigten Rechtswidrigkeit der Vergabe- und Auktionsregeln des Frequenzuteilungsverfahrens und aus einem Verfahrensansatz, sich vom „bösen Anschein“, der laut dem Urteil des Verwaltungsgerichtes Köln vom 26. August 2024 in den Verwaltungsstreitsachen auf der

Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Vergabe- und Auktionsregeln lastet, über alle Zweifel erhaben und damit bestmöglich zu distanzieren.

Selbst für eine Neubescheidung wäre außerdem eine **erneute, aktuellere und umfassendere Untersuchung des Wettbewerbs auf dem Mobilfunkmarkt** erforderlich. Zweifel der Monopolkommission und des Bundeskartellamtes an der Funktionsfähigkeit des hiesigen Vorleistungsmarktes wie auch eine sich auf den Datenstand des Jahres 2023 beziehende letztmalige Studie begründen diese Erforderlichkeit.

Stellungnahme

Der deutsche Mobilfunkmarkt wird weiterhin von der **Telekom Deutschland GmbH**, der **Vodafone GmbH** und der **Telefónica Germany GmbH & Co. OHG** dominiert. Obwohl die **1&1 Mobilfunk GmbH** im Jahre 2022 mit dem Aufbau eines eigenen Mobilfunknetzes begonnen hat, sind die Außenumsatzerlöse, die alle Mobilfunknetzbetreiber über ihre Mobilfunknetze in Deutschland erzielen, seitdem nahezu konstant geblieben: So lagen die Erlöse im Jahre 2022 bei 22,55 Mrd. Euro, im Folgejahr bei 22,75 Mrd. Euro und im Jahre 2024 bei 22,65 Mrd. Euro.¹ Somit beträgt die Schwankungsbreite der Außenumsatzerlöse in dieser Zeitspanne lediglich 200 Mio. Euro. Ein mit den anderen Mobilfunknetzbetreibern vergleichbarer Marktanteil kann der 1&1 an dieser Stelle folglich nicht zugeschrieben werden, zumal die 1&1 Ende des dritten Quartals 2024 bundesweit erst über 1.249 eigene Antennenstandorte mit Basisstationen verfügte.² Insgesamt existierten am Ende des Jahres 2024 bundesweit 88.906 aktive Antennenstandorte.³

Dabei beläuft sich der Anteil der **virtuellen Mobilfunknetzbetreiber (Mobile Virtual Network Operators, MVNOs) und Diensteanbieter**, die Mobilfunkleistungen über die physische Infrastruktur der Mobilfunknetzbetreiber anbieten, an den Außenumsatzerlösen, die in Deutschland über Mobilfunknetze generiert werden, in den Jahren 2022 bis 2024 konstant auf 18 Prozent.⁴ Dass die Diensteanbieter und MVNOs in dieser Zeit eher unter Druck geraten sind, legt die Feststellung der Bundesnetzagentur in ihrem Jahresbericht Telekommunikation 2024 nahe, demnach Erstere aktive SIM-Profile an die Gruppe der Mobilfunknetzbetreiber verloren haben. Während in den Jahren 2022 und 2023 jeweils noch 77 Prozent der aktiven SIM-Profile auf die Mobilfunknetzbetreiber entfielen (2022: 80,5 Mio.; 2023: 81 Mio.), erhöhte sich ihr Anteil Ende 2024 auf 79 Prozent bzw. 86,6 Millionen aktive SIM-Profile. Der Anteil der Diensteanbieter und MVNOs fiel dagegen von jeweils 23 Prozent mit 23,9 Mio. aktiven SIM-Profilen im Jahre 2022 und 24,5 Mio. im Jahre 2023 auf 21 Prozent bzw. 22,6 Mio. aktive SIM-Profile zum Jahresende 2024. Dies dürfte zwar auf den sukzessiven Wandel der 1&1 vom MVNO zum Mobilfunknetzbetreiber mit der 2024 gestarteten Migration in das eigene 1&1-Netz zurückzuführen sein, zeugt aber dennoch von einer strukturellen Schwächung der Diensteanbieter und MVNOs als wettbewerbsbelebende Marktakteure durch reduzierte aggregierte Marktanteile.⁵ Ungeachtet dessen erwartet der VKU durch den vierten Mobilfunknetzbetreiber eine Belebung des Mobilfunkmarktes, wie eine Studie der Generaldirektion Wettbewerb der

¹ Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2024, Bonn 2025, S. 10; Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2024/2025, Bonn 2025, S. 19.

² 1&1 AG, Unternehmenspräsentation zum 3. Quartal 2024, https://imagepool.1und1.ag/v2/download/presentationen/2024-11-12-1und1_AG-Q3-2024-DEU-final.pdf, Folie 13.

³ Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2024, S. 28.

⁴ Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2024, S. 10.

⁵ Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2024, S. 23.

Europäischen Kommission aus dem Jahre 2024 zur Wettbewerbsentwicklung in den letzten 25 Jahren auch nahelegt.⁶

Mit Blick auf den Vorleistungsmarkt beim Mobilfunk konstatiert überdies die Monopolkommission in ihrem 14. Sektorgutachten, dass der **Vorleistungsmarkt für den Zugang von MVNOs derzeit „nicht uneingeschränkt funktionsfähig“**⁷ sei. Da das Geschäftsmodell von Diensteanbietern vertikal weniger stark integriert ist als jenes der MVNOs, gilt diese Aussage ebenfalls für Erstere. Die Monopolkommission beobachtet derzeit keinen intensiven Wettbewerb zwischen den drei etablierten Mobilfunknetzbetreibern um Vorleistungsnachfrager. Langfristig bestehe das Risiko, dass Diensteanbieter und MVNOs, die aufgrund des Fehlens eigener Mobilfunkinfrastruktur für ihre Geschäftstätigkeit auf einen Zugang zu den Mobilfunkkapazitäten der Netzbetreiber angewiesen sind, aus dem Markt gedrängt werden, indem sie Vorleistungen zu Bedingungen einkaufen müssen, die sie gegenüber dem hauseigenen Angebot der Mobilfunknetzbetreiber spürbar benachteiligen. Hierbei handelt es sich um Beobachtungen respektive eine Befürchtung, die der VKU teilt. Übereinstimmend mit der Schlussfolgerung der Monopolkommission bedarf es nach der Überzeugung des VKU einer **echten Diensteanbieterverpflichtung mit Kontrahierungszwang**. Jeder geeignete Zugangsnachfrager muss demnach auf Antrag diskriminierungsfreien Zugang zum Mobilfunknetz der etablierten Mobilfunknetzbetreiber erhalten.

Das seit dem Jahre 2018 in den Frequenznutzungsbedingungen enthaltene Verhandlungsgebot hat sich dagegen als praktisch wirkungslos erwiesen. Nach Kenntnis des VKU verzögern die etablierten Mobilfunknetzbetreiber Verhandlungen für modernste Vorleistungen wie den einst modernsten Mobilfunkstandard 4G und den heute modernsten Mobilfunkstandard 5G – und dies ist möglich, weil Durchsetzungsmaßnahmen fehlen, die am Ende tatsächlich zu einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen mit einem Zugang zu den Mobilfunknetzen führen. An dieser Stelle bekräftigt der VKU seine Positionen aus der Verbändestellungnahme vom 6. November 2023 zum Konsultationspapier der Bundesnetzagentur zu den Rahmenbedingungen einer Übergangentscheidung für die Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz wie auch aus der Verbändestellungnahme zum Konsultationsentwurf einer Entscheidung über die Nichtanordnung eines Vergabeverfahrens und Verlängerung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz sowie einer Entschließung zur späteren Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens (BK1-22/001) vom 8. Juli 2024. Die mit der Verlängerung der Frequenznutzungsrechte in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz um fünf Jahre einhergehenden konkretisierenden Bestimmungen, die sogenannten „Leitplanken“, können aus der VKU-Sicht mangels Detailliertheit und Reichweite keine wirksamen Verhandlungen sicherstellen und bleiben damit hinter dem

⁶ European Commission, Directorate-General for Competition, “Protecting competition in a changing world. Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years”, Brussels 2024.

⁷ Monopolkommission, „Telekommunikation 2025: Mit Wettbewerb zum Binnenmarkt!“. 14. Sektorgutachten, Bonn 2025, S. 70.

erforderlichen Kontrahierungszwang einer umfassenden Diensteanbieterverpflichtung zurück, der einen erfolgreichen Verhandlungsabschluss gewährleistet.

Neben dieser inhaltlichen Befassung mit dem Verhandlungsgebot, das ein Bestandteil der Vergabe- und Auktionsregeln der Bundesnetzagentur für die im Jahre 2019 durchgeführte Versteigerung von für den 5G-Mobilfunk besonders geeigneten Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz (Az. BK1-17/001) war, **empfiehlt der VKU eine ganzheitliche Neuversteigerung der Frequenzen**. Diese Empfehlung gründet auf dem Urteil des Verwaltungsgerichtes Köln vom 26. August 2024 (Az. 1 K 1281/22 und 1 K 8531/18) und der höchstrichterlichen Bestätigung dieser Rechtsprechung durch das Bundesverwaltungsgericht durch dessen Beschlüsse vom 16. Oktober 2025 (Az. 6 B 5.25 und 6 B 6.25), demnach die Vergabebedingungen und Auktionsregeln der 5G-Frequenzvergabeentscheidung, die von der Präsidentenkammer schon im Jahre 2018 festgelegt worden waren, rechtswidrig sind und die Bundesnetzagentur zur Neubescheidung der Anträge der beiden Klägerinnen auf die Anwendung einer Diensteanbieterverpflichtung – anstelle eines Verhandlungsgebotes – verpflichtet ist. Es empfiehlt sich ein Verfahren, das sich vom „bösen Anschein“, der laut dem Urteil auf der Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Vergabe- und Auktionsregeln lastet, über alle Zweifel erhaben bestmöglich distanziert.

Nicht nur in Anbetracht des schon genannten Sektorgutachtens der Monopolkommission, das von einem „nicht uneingeschränkt funktionsfähig[en]“ Vorleistungsmarkt ausgeht, bedarf es darüber hinaus einer **erneuten, aktuelleren und umfassenderen Untersuchung des Wettbewerbs im Mobilfunkmarkt**, um eine belastbare Datengrundlage selbst im ungünstigeren Falle einer Neubescheidung der Anträge auf Anwendung einer Diensteanbieterverpflichtung zu haben. Nach Kenntnis des VKU stammt die letzte Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse im Mobilfunkmarkt von Dezember 2023, mit Datenstand von August 2023, die im Auftrag der Bundesnetzagentur durch WIK-Consult und Ernst & Young durchgeführt wurde.⁸ Seither dürfte sich der Mobilfunkmarkt weiterentwickelt haben, dem in der Untersuchung selbst eine „dynamische Effizienz“ zugeschrieben wird. Zudem sieht der VKU eine bedeutsame Schwachstelle der Untersuchung in der fehlenden Betrachtung von Bündelprodukten, die sich aus Mobilfunk- und Glasfaserprodukten zusammensetzen. Die Untersuchung hält stattdessen selbst fest: „Ob fehlende oder weniger attraktive Bündelprodukte die Wettbewerbssituation von Glasfaseranbietern negativ beeinflussen, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht beantwortet werden.“⁹ Den überaus bedeutsamen Geschäftskundenmarkt betrachtet die Untersuchung ebenfalls nicht. Allein deshalb schon ist die Studie nicht nur inzwischen veraltet, sondern inhaltlich auch nicht weitreichend genug für eine angemessene Betrachtung der Wettbewerbsverhältnisse im Mobilfunkmarkt.

⁸ WIK-Consult/EY, Bericht „Wettbewerbsverhältnisse im Mobilfunkmarkt – Öffentliche Fassung“, Bad Honnef 2023.

⁹ WIK-Consult/EY, Bericht „Wettbewerbsverhältnisse im Mobilfunkmarkt – Öffentliche Fassung“, Bad Honnef, S. 75.

Wie die Untersuchung von WIK-Consult und Ernst & Young verbindet der VKU mit einem vierten Mobilfunknetzbetreiber zwar einen gesteigerten Wettbewerb im Mobilfunkmarkt einschließlich der Vorleistungsebene. Doch damit ist noch keineswegs der Zustand eingetreten, in dem die 1&1 bereits als Vorleistungsanbieter tatsächlich ausreichend zu fungieren vermag, zumal sich das Unternehmen laut seiner Stellungnahme vom 23. Januar 2025 zum Entwurf der Bundesnetzagentur für Leitplanken zur Umsetzung der Diensteanbieterregelung gegen Wholesaleverbote im Rahmen von National-Roaming-Verträgen einsetzt. Bekanntlich ist das Unternehmen noch auf einen National-Roaming-Vertrag angewiesen. Gleichfalls sind beim Netzaufbau von 1&1 Verzögerungen zu beobachten¹⁰, die der Erwartung eines gesteigerten Wettbewerbsdrucks auf Vorleistungsebene für die kommenden Jahre entgegenstehen dürften. In diesem Zusammenhang hatte das Bundeskartellamt zudem die rechtliche Einschätzung geäußert, dass diese Verzögerungen zumindest teilweise auf missbräuchlicher Behinderung im Sinne der §§ 19 und 20 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen durch das von 1&1 für die Errichtung von Antennenstandorten beauftragte Funkturmunternehmen Vantage Towers und der mit Vantage Towers verbundenen Vodafone beruhen.¹¹ Beim Oberlandesgericht Düsseldorf reichte Vodafone Ende 2025 gleichwohl einen Antrag auf vorbeugenden Rechtsschutz ein.¹² Dieser Vorgang wäre in einer erneuten Marktbetrachtung jedenfalls zu berücksichtigen.

Obwohl die Bundesnetzagentur ferner die ersten Frequenzen für 5G bereits im Jahre 2019 bereitgestellt und damit unabhängig von der heutigen rechtlichen Bewertung der damaligen Vergabe- und Auktionsregeln die Möglichkeit für den frühzeitigen Aufbau von 5G-Mobilfunknetzen geschaffen hat, wurden laut des Jahresberichtes Telekommunikation 2024 der Bundesnetzagentur im Jahre 2024 lediglich zehn Prozent des mobilen Datenverkehrs über 5G Standalone und somit über vollwertige 5G-Netze transportiert.¹³ Dies zeigt, wie eine künstliche Verknappung von 5G durch die Verweigerung marktgerechter Vorleistungsangebote den Innovations- und Fortschrittspielraum in Deutschland erheblich einschränkt. Würden netzunabhängige Mobilfunkanbieter einen wirksamen Zugang zu 5G Standalone als Mobilfunkvorleistung erhalten, könnte dies zu einer besseren Netzauslastung und einer schnelleren Verbreitung innovativer Dienste führen. Damit würde ein weiterer Schritt bei der Modernisierung Deutschlands gegangen.

¹⁰ Beck-aktuell, Heute im Recht, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bundesnetzagentur-bu%C3%9Fgeldverfahren-mobilfunk-1-1-ausbauziele>, 2025 (abgerufen am: 12.01.2026).

¹¹ Bundeskartellamt, Pressemitteilung vom 11.04.2025 „Verdacht der kartellrechtswidrigen Behinderung von 1&1 durch Vodafone und Vantage Towers“.

¹² Beck-aktuell, Heute im Recht, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/kartellamt-par-tei-ergriffen-1-und-1-vodafone-missbrauchsverfahren>, 2025 (abgerufen am 12.01.2026).

¹³ Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2024, S. 25.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen steht Ihnen zur Verfügung:

Sören Pinnekamp
Senior-Fachgebietsleiter Telekommunikation
Bereich Digitales

Telefon: +49 30 58580-158
E-Mail: pinnekamp@vku.de