



Sachstand

Verfahren der 5G-Frequenzversteigerung in Deutschland

Verfahren der 5G-Frequenzversteigerung in Deutschland

Aktenzeichen: WD 5- 3000 - 007/19
Abschluss der Arbeit: 28.1.2019
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Einführung | 4 |
| 2. | Vergabeverfahren – Überblick | 4 |
| 3. | Stand der Frequenzvergabe in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz | 6 |

1. Einführung

In einer Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat sich dieses im Oktober 2018 zur Frequenzversteigerung in Deutschland wie folgt geäußert:

„Deutschland hat als erstes Land in Europa eines der sogenannten 5G-Pionierbänder (700 MHz, 3.4-3.8 GHz, 26 GHz), das 700-MHz-Band im Jahr 2015 versteigert. (...)

Zudem ist die Versteigerung des Frequenzbereichs 3.4-3.7 GHz für Anfang 2019 vorgesehen. Ebenfalls 2019 sollen die Vergabebedingungen für das 26-GHz-Band von der BNetzA festgelegt werden.

Bei der Vergabe von Funkfrequenzen für den drahtlosen Netzzugang (Mobilfunk) besteht in Deutschland keine Verpflichtung zur Nutzung einer bestimmten Mobilfunktechnologie. Die Mobilfunkbetreiber entscheiden daher unter Beachtung der geltenden Nutzungsbedingungen einschließlich der Versorgungsaufgaben, welche Technologie im 700-MHz-Band oder anderen dem Mobilfunk zugewiesenen Bändern aufgebaut wird.

Alle bisher für den Mobilfunk gewidmeten Frequenzen (700 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1.5 GHz, 2.1 GHz, 2.6 GHz) können daher durch ihre technologieneutrale Zuteilung grundsätzlich auch für die fünfte Generation des Mobilfunkstandards verwendet werden.“¹

2. Vergabeverfahren – Überblick

In der Arbeit „Rechtliche Vorgaben für die telekommunikationsrechtlichen Verfahren zur Vergabe und Zuteilung von Mobilfunkfrequenzen“² werden die Grundzüge des Verfahrens wie folgt dargestellt (alle zitierten Passagen sind kursiv gesetzt und im Original mit den entsprechenden Fettungen und mit weiteren Nachweisen versehen):

*„Die Vorbereitungen für die **bundesweite** Vergabe der für den 5G-Standard geeigneten Mobilfunkfrequenzen durch die zuständige Bundesnetzagentur (BNetzA)³ laufen bereits seit einiger Zeit.*

*Mit der Entscheidung vom 14. Mai 2018 hat die BNetzA zum einen nach § 55 Abs. 10 **Telekommunikationsgesetz (TKG)**⁴ angeordnet, dass der Zuteilung der bundesweiten Mobilfunkfrequenzen ein Vergabeverfahren nach § 61 TKG voranzugehen hat. Zum anderen hat die BNetzA ent-*

1 Zitiert nach dem Sachstand „Aufbau der 4G-/LTE- und 5G-Mobilfunknetze in ausgewählten Ländern“, WD 5 – 121/18 vom 19. Oktober 2018, <https://www.bundes-tag.de/blob/579494/f0cef6f4390a67b6f4262350f0548f08/wd-5-121-18-pdf-data.pdf> .

2 WD 5 – 112/18 vom 7. September 2018, <https://www.bundes-tag.de/blob/572428/b31581c0476a0bda6b3a9d7183c074c7/wd-5-112-18-pdf-data.pdf>.

3 In Deutschland ist die BNetzA die zuständige Regulierungsbehörde.

4 Telekommunikationsgesetz vom 22.06.2004 (BGBl. I S. 1190); zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.11.2018 (BGBl. I S. 2230).

schieden, dass das Vergabeverfahren als Versteigerungsverfahren nach § 61 Abs. 2 TKG durchzuführen ist. Dabei ist geplant, die entsprechenden Mobilfunkfrequenzen für einen Zeitraum bis zum 31. Dezember 2040 bundesweit zuzuteilen.“ (...)

„Voraussetzung für die erfolgreiche Einführung des nächsten Mobilfunkstandards der fünften Generation (5G) ist nicht nur der Ausbau der benötigten Infrastruktur durch die Mobilfunknetzbetreiber, sondern auch die Bereitstellung geeigneter Mobilfunkfrequenzen. Dabei ist das Frequenzspektrum, dessen ökonomischer Wert entscheidend durch die Dienste bestimmt wird, für die es genutzt wird, aus physikalischen Gründen nicht vermehrbar und daher unter ökonomischen Gesichtspunkten eine knappe Ressource. Die Nutzung von Frequenzen kann daher nicht allein dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden, vielmehr ist eine vorausschauende, diskriminierungsfreie und proaktive **Frequenzregulierung** durch die BNetzA erforderlich. Deren Ziel besteht in der nachfrage- und bedarfsgerechten Bereitstellung der Ressource Frequenz. Im Rahmen ihrer frequenzregulatorischen Entscheidungen hat die BNetzA nicht nur die vorhandenen Nutzungsmöglichkeiten sondern auch zukünftige technologische und marktliche Entwicklungen in den Blick zu nehmen.“ (...)

„Nach § 55 Abs. 1 S. 1 TKG bedarf jede Frequenznutzung einer vorherigen Frequenzzuteilung durch die BNetzA. Eine Frequenzzuteilung ist die behördliche oder durch Rechtsvorschriften erteilte Erlaubnis zur Nutzung bestimmter Frequenzen unter festgelegten Bedingungen.“ (...)

„Die Frequenzzuteilung erfolgt entweder **von Amts** wegen als **Allgemeinzuteilung** oder als **Einzelzuteilung auf Antrag**. Den Regelfall bildet die Allgemeinzuteilung, welche bestimmte Frequenzen für die Nutzung durch die Allgemeinheit oder durch einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis zuteilt. Nur wenn die Allgemeinzuteilung nicht möglich ist, werden Frequenzen einzeln zugeteilt.

Sollten Frequenzen nicht in ausreichendem Umfang verfügbar vorhanden sein oder sind für bestimmte Frequenzen mehrere Anträge gestellt (**Frequenzknappheit**), kann die BNetzA nach § 55 Abs. 10 TKG anordnen, dass der **Zuteilung der Frequenzen ein Vergabeverfahren nach § 61 TKG voranzugehen hat**. Im Hinblick auf die bundesweite Zuteilung von Mobilfunkfrequenzen, die für den 5G-Standard geeignet sind, hat die BNetzA genau diese Anordnung mit der o. g. Entscheidung vom 14. Mai 2018 getroffen.“ (...)

„Das Vergabeverfahren soll dazu dienen, festzustellen, welcher oder welche Antragsteller am besten geeignet sind, die zu vergebenden Frequenzen effizient zu nutzen. Es ist ein **gestuftes Verwaltungsverfahren**, das im Wesentlichen in **vier Abschnitte** untergliedert werden kann.“ (...)

„Hinsichtlich der Zuteilung der Mobilfunkfrequenzen, die für den 5G-Standard geeignet sind, hat die BNetzA mit der o. g. Entscheidung vom 14. Mai 2018 die beiden ersten Verfahrensstufen bereits abgeschlossen. Zum einen wurde die Durchführung des Vergabeverfahrens nach § 55 Abs. 10 TKG angeordnet (**Durchführungsanordnung**). Zum anderen hat die BNetzA entschieden, das Vergabeverfahren als Versteigerungsverfahren nach § 61 Abs. 2 TKG durchzuführen (**Auswahl des Verfahrens**).

Das Ziel eines solchen Versteigerungsverfahrens liegt darin, den wirtschaftlichen Knappheitspreis der zuzuteilenden Mobilfunkfrequenzen zu ermitteln. Dabei liegt die ökonomische Logik

eines Versteigerungsverfahrens in der Erwartung, dass das effizienteste Unternehmen auch die größte Zahlungsbereitschaft für die zuzuteilende Frequenz aufweist.

Die Durchführung des Verfahrens zur Vergabe der für den 5G-Standard geeigneten Mobilfunkfrequenzen setzt weiterhin voraus, dass die BNetzA zum einen Festlegungen und Regeln im Einzelnen für die Vergabe gemäß § 61 Abs. 3 S. 2 TKG bestimmt (**Vergabebedingungen**) und zum anderen Regeln für die Durchführung des Versteigerungsverfahrens nach § 61 Abs. 4 TKG (**Versteigerungsregeln**) erlässt.

Im Zusammenhang mit der Bestimmung der Vergabebedingungen durch die BNetzA nach § 61 Abs. 3 S. 2 TKG ist auch das in § 61 Abs. 4 S. 3 – 5 TKG geregelte **Zulassungsverfahren** zu sehen. Danach hat der konkreten Versteigerung, die nach den festgelegten Auktionsregeln abläuft, ein Verfahren voranzugehen, in dem die BNetzA über den schriftlichen Antrag auf Zulassung zur Versteigerung zu entscheiden hat. Eine Zulassung ist nach § 61 Abs. 3 S. 5 TKG abzulehnen, wenn der Antragsteller nicht darlegt und beweist, dass er insbesondere die Vergabebedingungen nach § 61 Abs. 3 S. 2 TKG erfüllt.“ (...)

„Durch diese Verpflichtung der Behörde, ihre Entscheidungskriterien ex ante transparent zu machen, ist sichergestellt, dass potenzielle Interessenten **vor der Teilnahme an einem Vergabeverfahren** möglichst präzise erkennen können, welchen Inhalt die spätere Frequenzzuteilung besitzen wird, insbesondere welche Verpflichtungen für den Zuteilungsinhaber damit verbunden sein werden.

Hinsichtlich der bundesweiten Vergabe der für den 5G-Standard geeigneten Mobilfunkfrequenzen hat die BNetzA in der mündlichen Anhörung vom 13. Juli 2018 die wesentlichen Vergabebedingungen mit den interessierten Kreisen bereits erörtert. Geplant ist, dass die Vergabebedingungen sowie die Versteigerungsregeln bis zum Ende des Jahres 2018 vorliegen.“

3. Stand der Frequenzvergabe in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz

Die erwähnte **Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 14. Mai 2018 über Anordnung und Wahl des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang; Entscheidung gemäß §§ 55 Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 10, 61 Abs. 1 und Abs. 2, 132 Abs. 1 und Abs. 3 TKG – Aktenzeichen: BK1-17/001** – ist unter dem Link https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/DrahtloserNetzzugang/Mobilfunk2020/20180514_Entscheidungen_I_II.pdf?__blob=publicationFile&v=3 aufrufbar (letzter Abruf 24.1.2019).

Am 26. November 2018 hat die BNetzA weiter die **Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten; Entscheidung gemäß §§ 55 Abs. 10, 61 Abs. 3 und Abs. 4 und Abs. 6, 132 Abs. 1 und Abs. 3 TKG - Aktenzeichen: BK1-17/001** – (Vergabeent-

scheidung II) getroffen: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/DrahtloserNetzzugang/Mobilfunk2020/20181126_Entscheidungen_III_IV.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf 24.1.2019). Darin bestimmt sie unter anderem entsprechend den Vorgaben von § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG :

„- die von einem Antragsteller zu erfüllenden subjektiven, fachlichen und sachlichen Mindestvoraussetzungen für die Zulassung zum Vergabeverfahren,

- die Frequenznutzung, für die die zu vergebenden Frequenzen unter Beachtung des Frequenzplans verwendet werden dürfen,

- die für die Aufnahme des Telekommunikationsdienstes notwendige Grundausstattung an Frequenzen, sofern dies erforderlich ist, sowie

- die Frequenznutzungsbestimmungen einschließlich des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung und seiner zeitlichen Umsetzung.“⁵

In ihrer Vergabeentscheidung II hat die BNetzA auch Regelungen zur Bedeutung des Inlandsroaming im Verfahren getroffen.

Auf dieser Basis konnten bis zum 25. Januar 2019 um 15 Uhr schriftliche Anträge auf Zulassung zur Auktion gestellt werden.⁶

Gegen die Vergabeentscheidung II sind mittlerweile Klagen anhängig.⁷ Ferner wird politisch über eine Änderung der Vorgaben zum Inlandsroaming diskutiert.⁸

5 § 61 Abs. 3 Satz 2 TKG schreibt vor, dass die BNetzA vor Durchführung des Vergabeverfahrens entsprechende Entscheidungen trifft; siehe hierzu auch WD 5 – 112/18 vom 7. September 2018, <https://www.bundes-tag.de/blob/572428/b31581c0476a0bda6b3a9d7183c074c7/wd-5-112-18-pdf-data.pdf>.

6 https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OeffentlicheNetze/Mobilfunknetze/mobilfunknetze-node.html, (letzter Abruf 24.1.2019)

7 S. z.B. SWR Aktuell vom 2.1.2019, <https://www.swr.de/swraktuell/Neun-Mobilfunkanbieter-klagen-gegen-5G-Versteigerung-kurz-mobilfunkanbieter-klagen-100.html> (letzter Abruf 24.1.2019); Handelsblatt Online vom 1.1.2019, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/it-medien/frequenzvergabe-telekom-reicht-klage-wegen-5g-auktion-ein-jobs-in-gefahr/23818376.html> (letzter Abruf 24.1.2019).

8 S. z.B. <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/lokales-roaming-soll-funkloecher-schliessen,RC2uG18>, <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/5g-mobilfunk-debatte-netzagentur-warnt-bundesministerien-vor-roamingpflicht-a-1242478.html> (letzter Abruf 24.1.2019).